

Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik: ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel

Biehler, Nadine; Koch, Anne; Meier, Amrei

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biehler, N., Koch, A., & Meier, A. (2021). *Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik: ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel*. (SWP-Studie, 12/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021S12>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

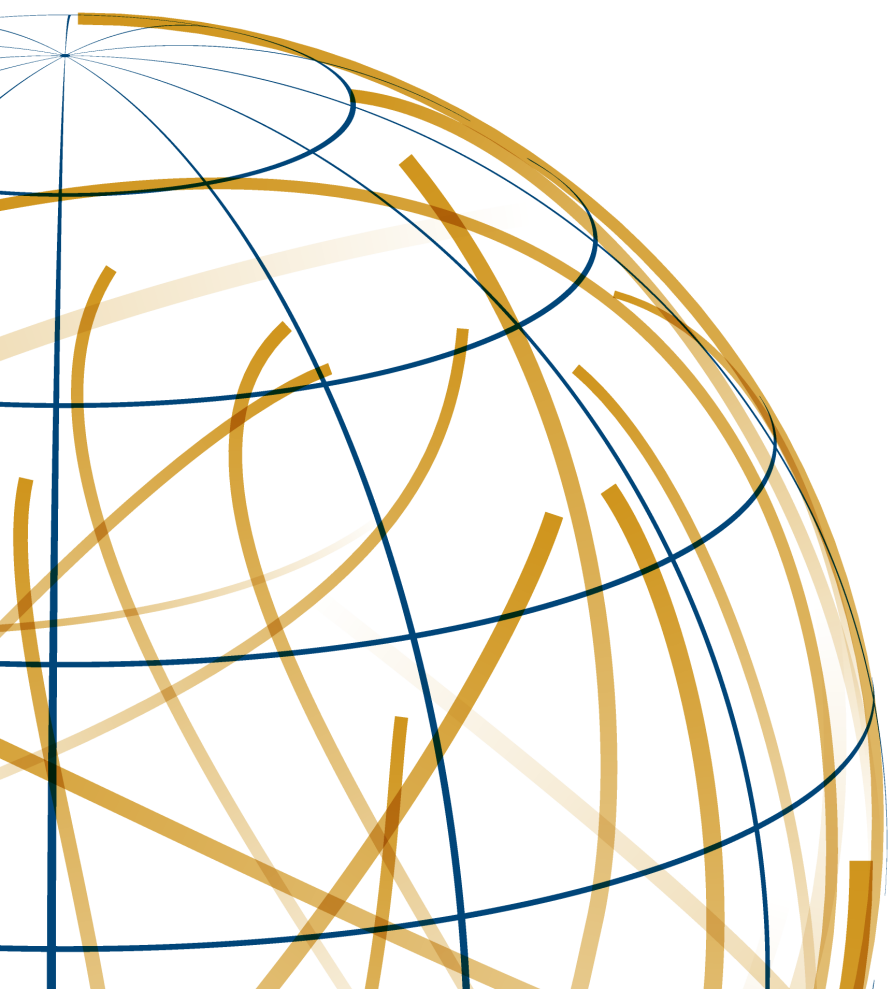
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Nadine Biehler / Anne Koch / Amrei Meier

Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik

Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer
Beipackzettel



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 12
August 2021, Berlin

- Die Rückkehr ausreisepflichtiger Migrantinnen und Migranten hat einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda Deutschlands und der EU. Neben dem Ziel, die Rückkehrzahlen zu steigern, haben verstärkte rückkehrpolitische Bemühungen auch eine symbolische Funktion: Sie dienen dazu, die Durchsetzungskraft des Rechtsstaats zu demonstrieren, und gelten als wichtiges Mittel, das weitere Erstarken rechtsextremer Parteien zu verhindern.
- In der Praxis erweist es sich allerdings als schwierig, die Ausreisepflicht durchzusetzen – im europäischen Durchschnitt gelingt dies nur in etwa einem Drittel der Fälle. Als einer der zentralen Gründe hierfür wird die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer genannt.
- Auf europäischer Ebene finden derzeit dynamische Entwicklungen in der internen und externen Dimension statt, was die Frage der Rückkehr betrifft. Ziel ist es, die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern zu verbessern sowie innereuropäische Abläufe effektiver zu gestalten.
- Die fortwährenden Bemühungen, die Rückkehrzahlen zu erhöhen, gehen mit entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Kosten einher, die oft nicht hinreichend beachtet werden. So kann der Druck zur rückkehrpolitischen Kooperation demokratische Transitionsprozesse in Herkunftsländern gefährden oder europäische Verhandlungsmacht in anderen Bereichen schwächen.
- Die Studie plädiert dafür, diese Zielkonflikte systematischer als bisher in eine umfassende Kosten-Nutzen-Abwägung von Rückkehrpolitik einzu-beziehen. Auf Basis dieser Abwägung sollten europäische Regierungen pragmatisch über Alternativen zu Rückkehr nachdenken.

SWP-Studie

Nadine Biehler / Anne Koch / Amrei Meier

Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik

Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 12
August 2021, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2021

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2021S12

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die politische Bedeutung von Rückkehrmigration
8	Rechtliche und statistische Grundlagen
8	Völkerrechtliche Rahmenbedingungen
10	Die Datenlage: Fragmentiert und unvollständig
18	Rückkehr in der öffentlichen Debatte
18	Ordnungspolitische vs. menschenrechtliche Argumentation
21	Entwicklungspolitische Angebote als Brückenschlag
23	Entwicklungen auf europäischer Ebene
23	Rückkehrpolitik als Nebenschauplatz (1999 – 2007)
26	Stärkung der EU-internen Zusammenarbeit (2008 – 2014)
26	Rückkehrpolitik als Dreh- und Angelpunkt der EU-Migrations- und -Asylpolitik (seit 2015)
31	Risiken und Nebenwirkungen
31	Entwicklungspolitische Zielkonflikte
34	Außenpolitische Zielkonflikte
37	Sicherheitspolitische Zielkonflikte
41	Plädoyer für eine umfassende Kosten-Nutzen-Abwägung
43	Anhang
43	Datenbasis zu von Frontex durchgeführten Rückführungen
44	Abkürzungen

*Nadine Biehler, Dr. Anne Koch und Dr. Anrei Meier
sind Wissenschaftlerinnen in der Forschungsgruppe
Globale Fragen.*

*Diese Studie wurde im Rahmen des vom Bundesministerium
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung –
Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für
deutsche und europäische Politik« verfasst.*

*Die Autorinnen danken Nadine Knapp und Corinna Templin
für wertvolle Unterstützung bei Erarbeitung der Studie,
insbesondere bei der Aufarbeitung der Daten.*

Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik. Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel

Die Umstände, unter denen Menschen in ihre Herkunftsländer zurückkehren, sind so vielfältig wie ihre Migrations- und Fluchtbiografien: Eine Rückkehr kann der letzte Schritt eines erfolgreich abgeschlossenen Arbeitsmigrationsprojekts sein, eine zeitlich begrenzte Episode in einem von Mobilität geprägten Lebenslauf, eine bewusste Entscheidung aufgrund fehlender beruflicher Perspektiven im Zielland oder eine Notwendigkeit, weil jemand dort keinen legalen Aufenthaltstitel bekommen hat. Im Gegensatz zu dieser großen Bandbreite an Szenarien verfolgt die deutsche und europäische Rückkehrpolitik ein weit- aus engeres Ziel: Primär geht es ihr darum, die Ausreisepflicht abgelehnter Asylsuchender und anderer Migrantinnen und Migranten ohne Bleiberecht mithilfe von Abschiebungen oder staatlich unterstützten Rückkehrprogrammen durchzusetzen. Da es in diesem Kontext zu weitreichenden Eingriffen in individuelle Rechte und Freiheiten kommt, stellt Rückkehr einen besonders kontrovers diskutierten Teilaspekt staatlicher Migrationspolitik dar, der ein hohes Mobilisierungspotential aufweist und emotional aufgeladene Debatten auslöst.

Rückkehrpolitik besitzt große Symbolkraft: Durch die Ausweisung unerwünschter Nicht-Staatsbürgerinnen und -bürger signalisieren Regierungen das Aufrechterhalten territorialer Souveränität und staatliches Durchsetzungsvermögen. Diese in erster Linie innenpolitische Signalwirkung erklärt den besonderen Stellenwert rückkehrpolitischer Maßnahmen seit der sogenannten »europäischen Flüchtlingskrise« 2015 und 2016. In den vergangenen Jahren gab es sowohl im deutschen Kontext als auch auf europäischer Ebene kontinuierliche Bemühungen, die Rückkehrzahlen zu erhöhen, und eine enge Verflechtung der Initiativen und Maßnahmen auf beiden Ebenen. Da geplante Rückführungen häufig an der mangelnden Kooperation der Regierungen der Herkunftsländer scheitern, zielen viele Bemühungen darauf ab, diese Zusammenarbeit zu verbessern. Dazu werden Anreize gesetzt, Sanktionen verhängt oder die individuellen

Härten abgefedert, die üblicherweise mit erzwungener Rückkehr einhergehen.

Im Fokus der Aufmerksamkeit steht dabei das »Wie« von Rückkehr – der hohe politische Stellenwert, der dem Thema beigemessen wird, wird kaum hinterfragt. Dies lässt außer Acht, dass die Priorisierung rückkehrpolitischer Ziele durch Deutschland und die Europäische Union (EU) Auswirkungen hat, die über das Politikfeld Rückkehr hinausweisen. Hier setzt die vorliegende Studie an. Sie nimmt die außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Implikationen von Rückkehrpolitik in den Blick und plädiert dafür, diese in den entsprechenden Entscheidungsprozessen angemessen zu berücksichtigen.

Zu Beginn diskutiert die Studie die lückenhafte Datenlage zu Rückkehr sowie jüngere Entwicklungen der EU-Rückkehrpolitik. Darauf aufbauend setzt sie sich mit der empirischen Evidenz zu den konkreten Auswirkungen dieser Politik in den Herkunftsländern auseinander und analysiert, was dies für die Beziehungen zwischen Deutschland bzw. der EU und den Regierungen dieser Länder bedeutet. Sie identifiziert eine Reihe typischer Zielkonflikte. So kann die Aufnahme rückkehrpolitischer Verhandlungen mit autoritären Regimen deren internationale Legitimität stärken. Der Einsatz entwicklungspolitischer Gelder als Hebel, um kooperationsunwillige Partnerländer zu einem Einlenken zu bewegen, kann entwicklungspolitische Prinzipien untergraben oder dazu führen, dass Schwerpunkte gesetzt werden, die kaum schlüssig zu begründen sind. Beides ist mit dem Risiko verbunden, die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu diskreditieren. Überdies kann die Priorisierung rückkehrpolitischer Ziele deutsche und europäische Verhandlungspositionen in anderen Politikfeldern schwächen. Und schließlich birgt die Rückführung von Straftätern und Gefährdern Sicherheitsrisiken für das jeweilige Herkunftsland bzw. in der Folge auch über dessen Grenzen hinaus.

Die Analyse dieser Zielkonflikte ergänzt die bisher überwiegend innenpolitisch ausgerichtete Debatte über Rückkehrpolitik. Hierdurch entsteht ein vollständigeres Bild der Abwägungen, die es zu treffen gilt, um zu entscheiden, ob oder in welcher Hinsicht die derzeitige Priorisierung von Rückkehr im deutschen bzw. europäischen Interesse liegt. Eine zentrale Erkenntnis ist, dass der durch quantitative Ziele selbst geschaffene Handlungsdruck im Bereich Rückkehrförderung eine Eigendynamik entwickelt hat, die zu einer Unterordnung anderer migrationspolitischer

Zielsetzungen führt. Fragen der Verhältnismäßigkeit drohen hierbei aus dem Blickfeld zu geraten.

Die unzureichende Diskussion von Alternativen zu Rückkehr ist kontraproduktiv und geht an den gesellschaftlichen Realitäten vorbei. Neben der Anerkennung, dass rückkehrpolitische Aktivitäten selbstverständlicher Teil einer umfassenden Migrationspolitik sind, braucht es eine offene Debatte über den in Deutschland umstrittenen »Spurwechsel« während des Asylverfahrens sowie über Möglichkeiten, Migrantinnen und Migranten zu regularisieren, die seit längerem ohne regulären Aufenthaltstitel in Deutschland oder anderen EU-Mitgliedstaaten leben.

Die politische Bedeutung von Rückkehrmigration

Das zentrale Problem bei der Bewältigung der »europäischen Flüchtlingskrise« von 2015 und 2016 bestand darin, dass die EU-Mitgliedstaaten daran gescheitert sind, sich auf eine faire Verteilung der Schutzsuchenden zu einigen. Auch fünf Jahre später dauert die Blockade in dieser Frage an. In einem anderen Teilbereich der Migrationspolitik herrscht dagegen weitgehende Einigkeit: Rückkehrpolitische Reformen, die auf eine konsequentere und effizientere Durchsetzung der Ausreisepflicht abzielen, sind EU-weit konsensfähig und Schauplatz dynamischer Politikentwicklungen auf nationaler wie supranationaler Ebene.

Ein wichtiger Grund hierfür ist die Tatsache, dass rückkehrpolitische Initiativen häufig den kleinsten gemeinsamen Nenner in den ansonsten schwierigen Verhandlungen um die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems darstellen. Die außergerwöhnlich hohe Priorität, die europäische Regierungen der Rückkehrpolitik beimessen, lässt sich jedoch nur verstehen, wenn man auch die symbolische Dimension dieses Politikfelds berücksichtigt. Der plötzliche und scheinbar unkontrollierte Anstieg von Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 verunsicherte große Teile der Bevölkerung und wurde für ein Erstarken rechtsextremer Parteien in vielen EU-Staaten verantwortlich gemacht. Vor diesem Hintergrund nutzten die Regierungen Abschiebungen und den Ausbau sogenannter freiwilliger Rückkehrprogramme dazu, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und auf diese Weise dem Eindruck des Kontrollverlustes etwas entgegenzusetzen.

Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, dass die öffentliche Debatte um Rückkehr in der Regel von innenpolitischen Gesichtspunkten dominiert wird. Gleichzeitig gilt: Rückkehrpolitik ist inhärent transnational. Im Gegensatz zu Entscheidungen über den Zugang zum eigenen Territorium können europäische Regierungen rückkehrpolitische Entscheidungen nicht umsetzen, ohne dass die jeweiligen Herkunftsländer zustimmen. Die politische Fokussierung auf

Rückkehr – Bundeskanzlerin Angela Merkel rief nach 2015 wiederholt zu einer »nationalen Kraftanstrengung« bei Rückführungen auf und die Europäische Kommission begann, den Erfolg europäischer Migrationspolitik an der Entwicklung der Rückkehrrate zu messen – war daher mit verstärkten Bemühungen verbunden, die Herkunftsländer ausreisepflichtiger Migrantinnen und Migranten zur Kooperation zu bewegen.

Dies gestaltet sich als schwierig. Da die Ergebnisse bis heute weit hinter den Erwartungen zurückliegen, dauern die Bemühungen um eine Erhöhung der Rückkehrzahlen an oder werden intensiviert. Zugleich wird immer häufiger darüber berichtet, welche negativen Folgewirkungen die Priorisierung von Rückkehr in der Zusammenarbeit mit einzelnen Herkunftsländern haben kann. Anhand der rückkehrpolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene nimmt die vorliegende Studie das Politikfeld in seiner Gesamtheit in den Blick und arbeitet die in diesem Kontext entstehenden entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Risiken und Kosten heraus. Mit dieser Ausrichtung füllt sie eine inhaltliche Lücke in der wachsenden Zahl wissenschaftlich fundierter Beratungspapiere zum Thema Rückkehrpolitik. Diese streben primär eine effektivere und humanere Gestaltung rückkehrpolitischer Maßnahmen an, hinterfragen aber nicht grundsätzlich die Verhältnismäßigkeit entsprechender Bemühungen gegenüber anderen politischen Zielen.¹

¹ Vgl. u. a. Victoria Rietig/Mona L. Günnewig, *Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen. Zehn Wege aus der Dauerkrise*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Mai 2020 (DGAP Analyse Nr. 3); Kathleen Newland/Brian Salant, *Balancing Acts. Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute (MPI), Oktober 2018; Anna Knoll u. a., *A Sustainable Development Approach to Return and Reintegration: Dilemmas, Choices and Possibilities*, Maastricht: The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Januar 2021 (Discussion Paper Nr. 291).

Rechtliche und statistische Grundlagen

Üblicherweise wird zwischen drei großen Kategorien der Rückkehr von Flüchtlingen ebenso wie von Migrantinnen und Migranten unterschieden: (1) »spontane« Rückkehr, die ohne staatliche oder institutionelle Unterstützung stattfindet, (2) Rückkehr im Rahmen sogenannter freiwilliger Rückkehrprogramme, die häufig von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) umgesetzt werden, und (3) erzwungene Rückkehr in Form von Abschiebungen. Die Bezeichnung der zweiten Kategorie als »freiwillig« ist allerdings oft irreführend: Wenn die einzige Alternative zu einem staatlich unterstützten Rückkehrprogramm eine Abschiebung ist, lässt sich die Teilnahme an Ersterem kaum als auf einer freiwilligen Entscheidung basierend beschreiben.² Diese unscharfe Terminologie führt zu zweierlei Problemen. So wird die rhetorische Unterstellung von »Freiwilligkeit« von zivilgesellschaftlicher Seite als realitätsfern und zynisch wahrgenommen und schürt dadurch ein pauschales Misstrauen gegenüber rückkehrpolitischen Ansätzen.³ Gleichzeitig weckt der Begriff der Freiwilligkeit überhöhte Erwartungen an den Erfolg staatlich unterstützter Rückkehrprogramme, weil genuine

Freiwilligkeit als zentrale Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Rückkehr gilt.⁴

Um diese terminologische Unklarheit zu umgehen, muss zwischen unterschiedlichen Formen von Rückkehr differenziert werden. Hierfür bietet sich eine Unterscheidung entlang zweier Dimensionen an – zum einen Freiwilligkeit, zum anderen das Vorhandensein oder die Abwesenheit staatlicher Einflussnahme bzw. Unterstützung (vgl. Tabelle, Seite 9). Typ 1 und 2 bilden unterschiedliche Arten »spontaner« Rückkehr ohne staatliche Unterstützung ab; zum Beispiel wenn Arbeitsmigrantinnen und -migranten beschließen, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, oder Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten nach Ablauf ihres Visums die EU fristgerecht verlassen. Typ 3 entspricht primär entwicklungspolitisch ausgerichteten Programmen, die die Rückkehr von ausgebildeten Fachkräften fördern; beispielsweise wenn Expertinnen und Experten mit Migrationshintergrund zeitweise als Fachkräfte in ihrem Herkunftsland (oder dem ihrer Eltern) vor allem in Entwicklungsprojekten tätig werden. Typ 4 umfasst alle staatlichen Bemühungen, ausländische Staatsangehörige ohne regulären Aufenthaltstitel zur Rückkehr zu bewegen. Der Fokus deutscher und europäischer Rückkehrpolitik liegt auf Typ 4; darunter fallen Abschiebungen ebenso wie Rückkehrprogramme, die ohne physischen Zwang auskommen.

Völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Unter Rückkehrpolitik versteht man staatliche Bemühungen, Einfluss auf individuelle Rückkehrentscheidungen zu nehmen und Rückkehr aktiv zu unterstützen bzw. zu erzwingen. Das souveräne Recht von Staaten, den Zugang zum eigenen Territorium zu

2 Vgl. u. a. Arjen Leerkes u. a., »What Drives ›Soft Deportation? Understanding the Rise in Assisted Voluntary Return among Rejected Asylum Seekers in the Netherlands«, in: *Population Space and Place*, 23 (2017) 8; Marieke van Houtel/Tine Davids, »Moving Back or Moving Forward? Return Migration, Development and Peace-Building«, in: *New Diversities*, 16 (2014) 2, S. 71–87.

3 Valentin Feneberg, »Ich zwinge niemanden, freiwillig zurück zu gehen.« Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht-staatliche Akteure«, in: *Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 3 (2019) 1, S. 8–43 (14f); Stephan Dünwald, *Freiwillige Rückführungen. Rückkehrpolitik und Rückkehrunterstützung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrechte*, 2011, S. 1f; Pro Asyl, »Auf die harte Tour: ›Freiwillig‹ ist nicht gleich ›Freiwillig‹«, Frankfurt a. M., 20.11.2019.

4 Knoll u. a., *A Sustainable Development Approach to Return and Reintegration* [wie Fn. 1], S. 7.

Tabelle

Formen von Rückkehr

	Freiwillig	Unfreiwillig
Ohne staatliche Unterstützung	Typ 1: Freie Rückkehrentscheidung, selbstorganisiert umgesetzt	Typ 2: Selbstorganisierte Rückkehr in Ermangelung gangbarer Alternativen
Mit staatlicher Unterstützung bzw. Zwang	Typ 3: Freie Rückkehrentscheidung, deren Umsetzung staatlich unterstützt wird	Typ 4: Rückkehr in Ermangelung gangbarer Alternativen, die staatlich unterstützt oder erzwungen wird

kontrollieren, schließt auch das Recht ein, Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel des Landes zu verweisen, etwa wenn Urlaubsvisa oder Arbeitsverträge enden oder Asylsuchende keinen Schutzstatus erhalten. Gleichzeitig formuliert die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ein individuelles Recht auf Rückkehr: »Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.«⁵ Hieraus wiederum leitet sich die Verpflichtung jedes Staates ab, rückkehrende Staatsbürgerinnen und -bürger wiederaufzunehmen.⁶

Auf der anderen Seite existieren einige völkerrechtliche Bestimmungen, die das Recht von Staaten beschränken, Nicht-Staatsbürgerinnen und -bürger auszuweisen. So enthält die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 mit dem Non-Refoulement-Gebot, dem Prinzip der Nichtzurückweisung, eine Schutzklausel für all diejenigen, deren Leben oder deren Freiheit nach einer Rückkehr aufgrund ihrer »Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, [...] Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen [ihrer] politischen Überzeugung« bedroht wäre.⁷ Auch die Europäische Menschenrechtskonvention und die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen verbieten

die Zurückweisung oder Abschiebung von Menschen, die hierdurch der Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt sein könnten.⁸ Ein zweites Schutzelement, das Verbot der Kollektivausweisung, wurde im 1963 verabschiedeten vierten Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention erstmals kodifiziert und hat sich heute als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts durchgesetzt.⁹

Die beiden im Dezember 2018 vereinbarten Globalen Pakte zu Flucht und Migration sind die jüngsten internationalen Vereinbarungen, die das Thema Rückkehr berühren – wenn auch ohne völkerrechtliche Bindewirkung. Im Kontext der im Flüchtlingspakt angestrebten verbesserten internationalen Lasten- und Verantwortungsteilung erklärt sich die internationale Gemeinschaft unter anderem dazu bereit, förderliche Rahmenbedingungen für eine freiwillige Rückkehr zu schaffen.¹⁰ Noch ausführlicher geht der Migrationspakt auf Rückkehr ein; eines der darin formulierten 23 Ziele ist der »Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration«

⁵ Vereinte Nationen, *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution der Generalversammlung 217 A (III)*, 10.12.1948, Artikel 13 (2). Auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das vierte Protokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten das Recht auf Rückkehr ins eigene Land.

⁶ Nils Coleman, *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, S. 28.

⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 28.7.1951, Artikel 33 (1).

⁸ Europarat, *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 4.11.1950; Vereinte Nationen, *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Anti-Folter-Konvention*, 10.12.1984.

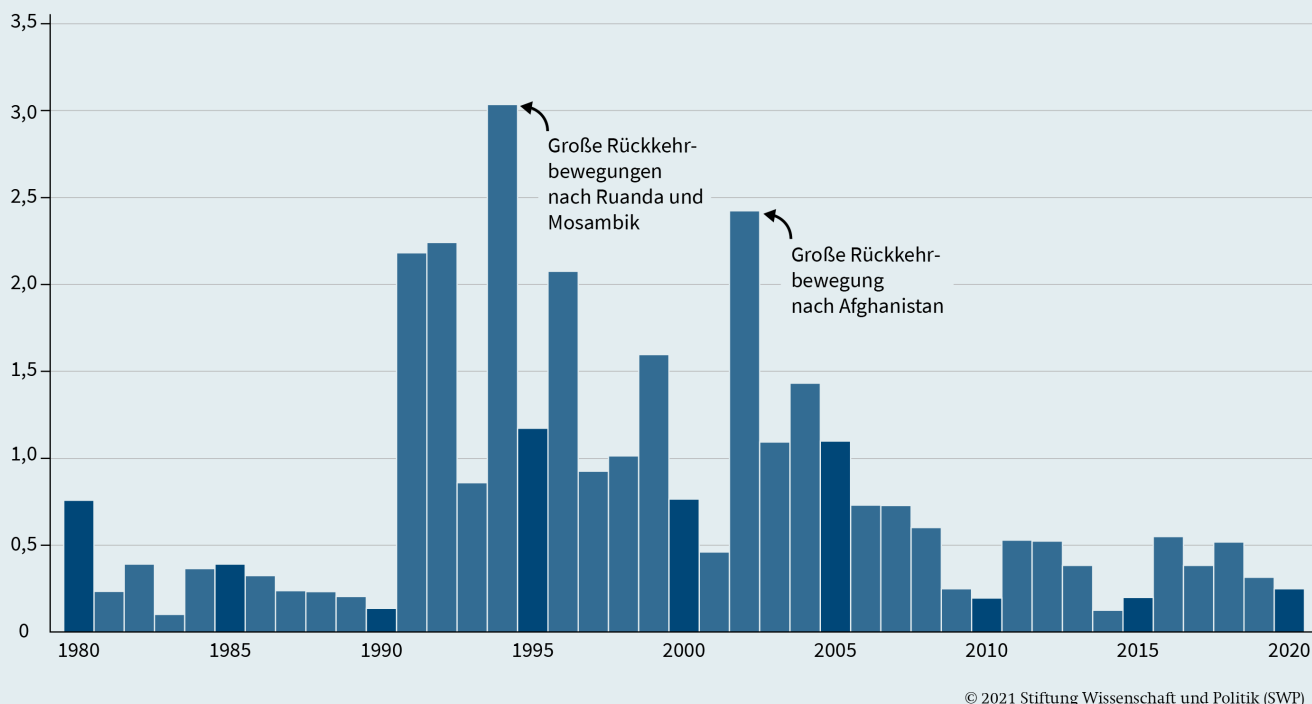
⁹ Europarat, *Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 16.9.1963, Artikel 4. Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) Nr. 15 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist die überwiegende Mehrheit der Staaten an das Verbot der Kollektivausweisung gebunden.

¹⁰ Vereinte Nationen, *Globaler Pakt für Flüchtlinge*, A/73/12 (Part II), New York 2018, Ziffer 87–89.

Grafik 1

Rückkehr von Flüchtlingen weltweit, 1980–2020

Angaben in Millionen



Quelle: UNHCR, »Refugee Data Finder«

gewidmet.¹¹ Zentrale Aspekte sind Rechtssicherheit und Reintegrationsunterstützung, nicht Freiwilligkeit.

Dieser kurze Überblick über internationale Vereinbarungen und Rahmenwerke verdeutlicht die unterschiedlichen Dimensionen von Rückkehr: Zum einen ist sie eine Facette staatlicher Migrationspolitik, zum anderen ein individuelles Recht; und schließlich stellt die erzwungene Rückkehr gerade für Menschen, die aus ihrem Herkunftsland vertrieben wurden, ein mögliches Risiko dar, vor dem sie geschützt werden müssen – zum Beispiel wenn Fluchtgründe weiterbestehen.

Die Datenlage: Fragmentiert und unvollständig

Die Datenlage zu Rückkehrmigration ist in vielen Fällen lückenhaft. Unterschiedliche Akteure erheben Zahlen auf Basis unterschiedlicher Definitionen und

Standards, was einen direkten Vergleich und klare Aussagen häufig erschwert. Dennoch lassen sich aus den Zahlen einige generelle Trends sowohl auf globaler als auch auf europäischer und nationaler Ebene ablesen.

Rückkehrzahlen auf globaler Ebene

Ein Großteil der weltweiten Migrationsbewegungen ist zeitlich begrenzt oder zyklisch und enthält eine Rückkehrkomponente.¹² Da Migrantinnen und Migranten für die Rückkehr in ihr Herkunftsland keiner rechtlichen Genehmigung bedürfen, gibt es hierzu keine verlässlichen Statistiken. Verfügbar sind daher nur Zahlen zu den Teilbereichen von Rückkehr, in denen internationale Organisationen oder Staaten aktiv sind. Im globalen Kontext kommen hierbei dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) und der IOM Schlüsselrollen zu: UNHCR

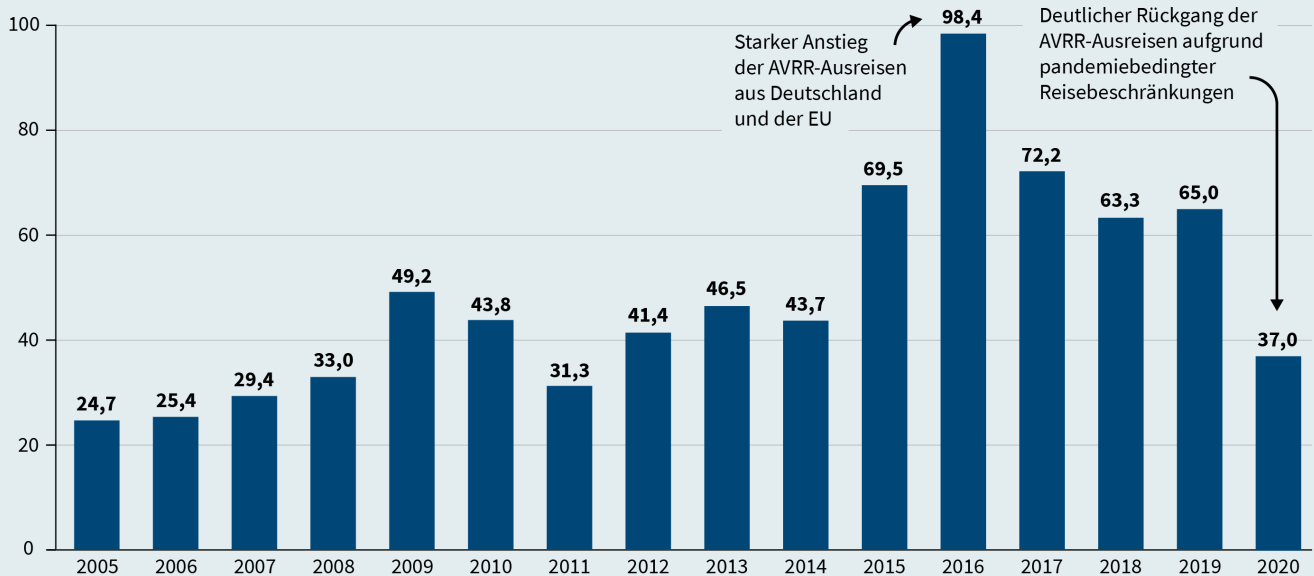
¹¹ Vereinte Nationen, *Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration*, A/CONF.231/3, 10.12.2018, Ziffer 37 a)–i).

¹² Vgl. International Organization for Migration (IOM), *Managing Return Migration. Challenges and Opportunities*, Genf 2016 (International Dialogue on Migration).

Grafik 2

Rückkehr weltweit im Rahmen von AVRR-Programmen der IOM, 2005–2020

Angaben in Tausend



© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: IOM, 2019. *Return and Reintegration* [wie Fn. 16], S. 2; E-Mail der IOM an die Autorinnen, 1.7.2021

unterstützt die Rückkehr von Flüchtlingen als eine von drei »dauerhaften Lösungen« neben lokaler Integration und Neuansiedlung in einem Drittstaat; die IOM bietet sogenannte freiwillige Rückkehrprogramme (Assisted Voluntary Return, AVR, bzw. Assisted Voluntary Return and Reintegration, AVRR) an, im Rahmen derer vor allem Menschen ohne legalen Aufenthaltstitel bei einer Rückkehr finanziell und/oder organisatorisch unterstützt werden. Die von diesen beiden Akteuren erhobenen Zahlen liefern erste Anhaltspunkte für rückkehrpolitische Trends.

Grafik 1 (s. Seite 10) zeigt die weltweiten Rückkehrzahlen von Flüchtlingen seit 1980.¹³ Die im Vergleich zum Zeitraum 1991 bis 2005 niedrigen Rückkehrzahlen in den 1980er Jahren lassen sich auf die verhärteten Fronten des Kalten Krieges und seiner Stell-

vertreterkonflikte zurückführen, die große Rückkehrbewegungen unwahrscheinlich machten. Die ebenfalls geringen Zahlen seit 2006 begründet UNHCR mit der zunehmenden Anzahl lang andauernder Konflikte (*protracted conflicts*), die eine sichere Rückkehr über Jahre verhinderten.¹⁴ Darüber hinaus zeigen die starken Ausschläge nach oben und unten, dass die Rückkehr von Flüchtlingen in Schüben stattfindet. Punktuell hohe Zahlen lassen sich mit Fortschritten in spezifischen Länderkontexten erklären – 1994 etwa kehrten viele Menschen nach Ruanda und Mosambik zurück, 2002 nach Afghanistan.¹⁵ In Jahren mit niedrigen Zahlen war hingegen in keinem ehemaligen Konfliktgebiet weltweit eine so signifikante Veränderung zu verzeichnen, dass eine umfangreiche Rückkehrbewegung in Gang gekommen wäre. Zusammen-

¹³ UNHCR veröffentlicht diese kumulativen Zahlen unter Vorbehalt, da die ihnen zugrunde liegenden Länderstatistiken in vielen Fällen nicht verifiziert werden konnten. Zudem unterscheidet UNHCR nicht zwischen selbstorganisierter und unterstützter bzw. zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Rückkehr. Vgl. UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2018*, Genf 2019.

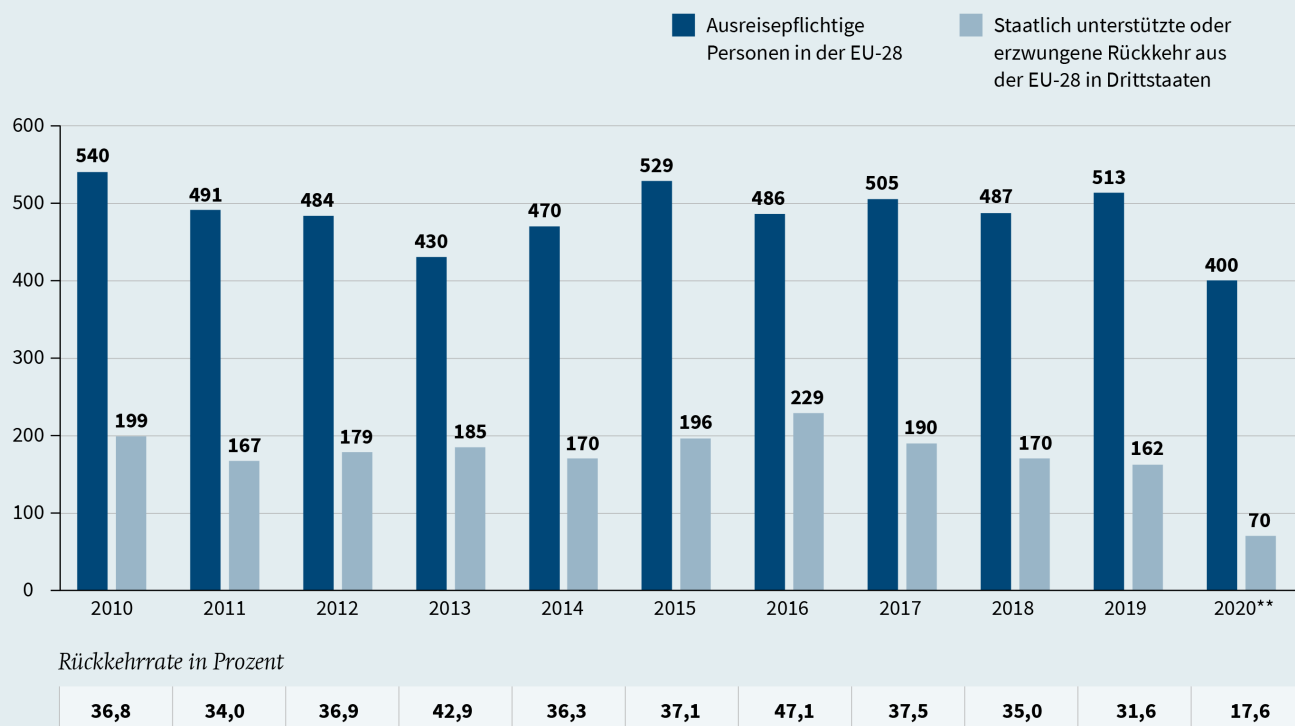
¹⁴ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, Genf 2020, S. 11. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Flüchtlinge nur in stabile und endgültig befriedete Länderkontexte zurückkehren – in dem Zehnjahreszeitraum 2010–2019 war Syrien nach Afghanistan das Land mit den zweithöchsten Rückkehrzahlen (ebd., S. 51).

¹⁵ UNHCR, »Refugee Data Finder«.

Grafik 3

Gegenüberstellung: Ausreisepflichtige Personen vs. staatlich unterstützte oder erzwungene Rückkehr aus EU-Mitgliedstaaten*, 2010–2020

Angaben in Tausend



* Die Daten zu Malta, Rumänien, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich enthalten auch Personen, die ohne staatliche Unterstützung freiwillig zurückgekehrt sind

** Vorläufige Zahlen; Zahlen ohne Dänemark und Vereinigtes Königreich

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quellen: Eurostat, »Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet)«, 20.5.2021;

Eurostat, »Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige – Jährliche Daten (gerundet)«, 20.5.2021.

genommen unterstreicht dies: Die Bedingungen in den Herkunftsländern sind ausschlaggebend dafür, dass eine große Zahl von Menschen zurückkehrt.

Die IOM bietet seit 1979 Programme zur Unterstützung von Rückkehr an (s. Grafik 2, Seite 11).¹⁶ Während diese bis Anfang der 2000er Jahre überwiegend im Kontext von Nord-Süd-Rückkehr verfügbar waren, werden sie mittlerweile von Regierungen weltweit genutzt. Anders als bei den von UNHCR veröffentlichten Zahlen zur Rückkehr von Flüchtlingen lässt sich hier ein längerfristiger Aufwärtstrend ausmachen. Der auffällige Ausschlag nach oben im Jahr 2016 ist

direkt auf die »europäische Flüchtlingskrise« von 2015 und 2016 zurückzuführen, in deren Folge europäische Regierungen erhebliche Anstrengungen unternahmen, den hohen Zuwanderungszahlen ein Gegengewicht im Bereich Rückkehr gegenüberzustellen. Das tat auch die deutsche Regierung: Mit 54.006 Rückkehrerinnen und Rückkehrern gingen 54 Prozent aller von der IOM organisierten Rückwanderungen 2016 von Deutschland aus; aus Europa waren es insgesamt 83 Prozent.¹⁷ Der Rückgang um fast die Hälfte von 2019 auf 2020 lässt sich durch die pandemiebedingten Reisebeschränkungen erklären.

¹⁶ IOM, 2019. *Return and Reintegration. Key Highlights*, Genf 2020, S. 81.

¹⁷ IOM, *Assisted Voluntary Return and Reintegration. 2016 Key Highlights*, Genf 2017, S. 3.

Duldung

Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich eine Bescheinigung darüber, dass eine Abschiebung vorübergehend ausgesetzt wird (§ 60a Aufenthaltsgesetz). Eine Duldung kann aus rechtlichen Gründen erteilt werden, beispielsweise wenn aufgrund der Sicherheitslage im Herkunftsland ein offizieller Abschiebestopp besteht, oder aus tatsächlichen Gründen, etwa wenn die ausreisepflichtige Person schwer krank und nicht reisefähig ist oder Pass- oder Reisedokumente fehlen. Schließlich kann auch eine »Ermessensduldung« aus humanitären oder persönlichen Gründen gewährt werden, zum Beispiel damit ein laufendes Schuljahr beendet oder eine Ausbildung aufgenommen werden kann.

In der Regel werden Duldungen nur für einige Tage bis Monate ausgestellt. Danach muss die zuständige Ausländerbehörde sie erneut prüfen und ggf. verlängern, was zu sogenannten »Kettenduldungen« führen kann. Gleichzeitig kann eine Duldung jederzeit fristlos widerrufen und die vormals geduldete Person abgeschoben werden. Damit leben Geduldete in einem Schwebezustand, in dem ihnen der rechtssichere Verbleib in Deutschland zwar kurzfristig ermöglicht wird, sie

aber keinen regulären Aufenthaltstitel haben. Dies ist mit großer Planungsunsicherheit und psychischen Belastungen für die Betroffenen verbunden.

Neue Regelungen aus dem Jahr 2020 erlauben Duldungen für längere Zeit, nämlich für die Zeit der Ausbildung (maximal drei Jahre) plus zwei Jahre »Anschlussbeschäftigung« (sogenannte 3+2-Regelung, § 60a Absatz 2 Satz 4 Aufenthaltsgesetz). Ende 2019 waren vier von fünf Ausreisepflichtigen im Besitz einer Duldung.^a Dieser Anteil ist in den letzten Jahren relativ konstant geblieben.^b

a Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/18201. Abschiebungen und Ausreisen 2019*, Berlin, 19.3.2020, S. 46.

b Vgl. für die Jahre 2012–2016 Paula Hoffmeyer-Zlotnik, *Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2017 (Working Paper 77), S. 18; für 2017 Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/633*, Berlin, 5.2.2018, S. 78; für 2018 ders., *Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/8021. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018*, Berlin, 26.2.2019, S. 33; für 2019 ders., *Drucksache 19/18201 [wie a]*, S. 46.

Rückkehrzahlen im europäischen Kontext

Im europäischen Kontext ist die Datenlage ebenfalls unvollständig und fragmentiert. Selbstorganisierte Ausreisen, die zu einer Rückkehr ins Herkunftsland führen, werden in den meisten Ländern nicht zentral erfasst; EU-weit verfügbar sind nur Daten zu dem kleinen Teilbereich staatlich unterstützter oder erzwungener Rückkehr. Um die Effektivität staatlicher Rückkehrpolitik zu bewerten, errechnet die EU-Kommission aus dem Verhältnis der Zahl staatlich herbeigeführter Ausreisen zur Zahl der ausreisepflichtigen Personen die sogenannte Rückkehrtrate. Aufgrund etlicher statistischer Schwächen ist diese Rate aber wenig belastbar und aussagekräftig (vgl. Kasten »Vollzugsdefizit und Rückkehrtrate«, Seite 16).

Grafik 3 (s. Seite 12) zeigt, dass die Rückkehrtrate in den vergangenen zehn Jahren um einen Mittelwert von circa 38 Prozent kreist.¹⁸ Hieraus lässt sich allerdings nicht schlussfolgern, dass über 60 Prozent der Ausreisepflichtigen in der EU verbleiben – angesichts des weiteren Zuzugs würde ihre Zahl sonst von Jahr zu Jahr steigen. Stattdessen bewegt sie sich mit kleineren Ausschlägen nach oben und unten seit

einem Jahrzehnt um einen Mittelwert von etwas unter einer halben Million Personen. Wie ist diese konstante Größe der Gruppe der Ausreisepflichtigen zu erklären, obwohl die Rückkehrtrate auf den ersten Blick so niedrig ist? Eine abschließende Erklärung gibt es nicht, eine Kombination aus mehreren Faktoren ist indes plausibel: Erstens verlassen viele Ausreisepflichtige die EU, ohne staatliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen; zweitens ergibt sich für manche die Möglichkeit eines legalen Aufenthalts, etwa wenn abgelehnte Asylgesuche in zweiter Instanz positiv beschieden werden. Drittens bleiben Ausreisepflichtige in Deutschland, die im Besitz einer Duldung sind, in den Statistiken der EU unberücksichtigt.

Rückkehrzahlen im deutschen Kontext

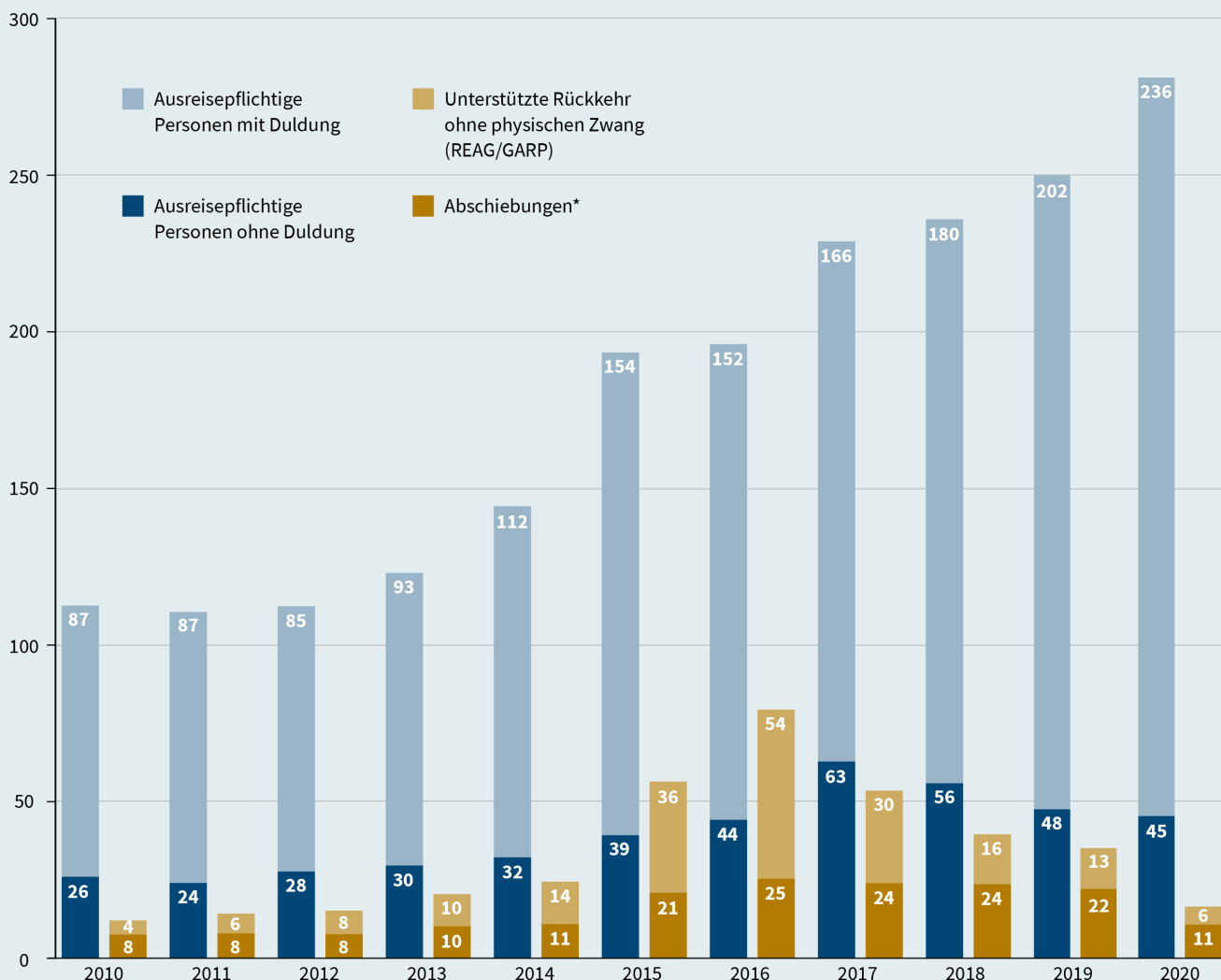
Auch im deutschen Kontext wird die Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger häufig ins Verhältnis gesetzt zur Zahl der durch staatliche Interventionen herbeigeführten Ausreisen (vgl. Grafik 4, Seite 14). Eine Besonderheit des deutschen Ausländerrechts verkompliziert den Vergleich dieser beiden Größen jedoch: die Duldung. Hierbei handelt es sich um einen Bescheid, der die Ausreisepflicht zwar nicht aufhebt, ihre Durchsetzung aber für einen gewissen Zeitraum aussetzt (vgl. Kasten »Duldung«, Seite 13).

¹⁸ Das Jahr 2020 stellt eine Ausnahme dar, weil die allgemeinen Mobilitätsbeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie auch den Bereich Rückkehr betrafen.

Grafik 4

Gegenüberstellung: Ausreisepflichtige Personen mit und ohne Duldung vs. staatlich unterstützte oder erzwungene Rückkehr aus Deutschland, 2010–2020

Angaben in Tausend



* DIE LINKE hat in ihrer Kleinen Anfrage zu Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017 (Bundesdrucksache 19/800) darauf hingewiesen, dass die Abschiebungszahlen für 2016 auch Überstellungen in andere EU- bzw. Schengen-Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Dublin-Verordnung beinhalten

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quellen: Deutscher Bundestag, Antworten der Bundesregierung zu Abschiebungen (und Ausreisen) in den Jahren 2010 bis 2020: *Drucksache 17/5460*, 12.4.2011, S. 1, 9; *Drucksache 17/7734*, 2.3.2012, S. 1, 8; *Drucksache 17/12442*, 22.2.2013, S. 1, 8; *Drucksache 18/782*, 12.3.2014, S. 1, 7; *Drucksache 18/4025*, 16.2.2015, S. 1, 9; *Drucksache 18/7588*, 18.2.2016, S. 2, 8; *Drucksache 18/11112*, 9.2.2017, S. 2, 9; *Drucksache 19/800*, 20.2.2018, S. 2, 10, 14, 32, 33, 59; *Drucksache 19/8021*, 26.2.2019, S. 2, 10, 14, 15, 23, 33, 39, 67; *Drucksache 19/18201*, 19.3.2020, S. 2, 12, 15, 43, 46; *Drucksache 19/27007*, 25.2.2021, S. 2, 10, 40, 47, 50; Janne Grote, *Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2015 (Working Paper 65), S. 18; Paula Hoffmeyer-Zlotnik, *Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften*, Nürnberg: BAMF, 2017 (Working Paper 77), S. 18; E-Mail der IOM an die Autorinnen, 1.7.2021.

Aus Grafik 4 kann man ablesen, dass sich die jährliche Zahl der Abschiebungen zwischen 2014 und 2016 mehr als verdoppelte; Ausreisen im Rahmen von AVR-Programmen vervierfachten sich im gleichen Zeitraum fast. Während die Steigerung der AVR-Zahlen ein vorübergehendes Phänomen war, das schon 2017 wieder abnahm, verharrte die Zahl der Abschiebungen in den Jahren 2016 bis 2019 auf hohem Niveau (die niedrigen Zahlen 2020 sind auf die pandemiebedingten Reisebeschränkungen zurückzuführen und daher wenig aussagekräftig). Der signifikante Anstieg von Abschiebungen und AVR-Ausreisen ab 2015 bildet die verstärkten staatlichen Anstrengungen ab, den hohen Zuwanderungszahlen durch die »Flüchtlingskrise« von 2015 und 2016 etwas entgegenzusetzen.

Die Tatsache, dass die Zahl der Abschiebungen in den Folgejahren stagnierte, weist gleichzeitig darauf hin, dass sich Rückkehrzahlen trotz beträchtlichen politischen Willens nicht beliebig erhöhen lassen, auch nicht unter Einsatz von Zwang. Dies hat eine Reihe von Gründen: Abschiebungen sind zum einen sehr ressourcenintensiv; die administrativen und logistischen Kapazitäten sind begrenzt und können nur langsam ausgeweitet werden. Zum anderen sind die Regierungen der Herkunftsländer oft nicht bereit zu kooperieren, wenn ihre eigenen Staatsangehörigen unter Zwang rückgeführt werden sollen, weil diese Politik im Widerspruch zu eigenen politischen Prioritäten steht.¹⁹

Der Verlauf der AVR-Ausreisen lässt sich dadurch erklären, dass es 2015 und 2016 eine große Zahl ausreisepflichtiger Menschen aus den Balkanstaaten gab, die durch die Programme relativ leicht zu erreichen waren. Als dieser »Pool« ausgeschöpft war, erforderte es größere Anstrengungen, Einzelne zur Ausreise zu bewegen.²⁰

Die Gruppe der Ausreisepflichtigen in Deutschland teilt sich auf in diejenigen ohne und diejenigen mit Duldung. Die Zahl der Ausreisepflichtigen ohne Duldung wuchs zwischen 2014 und 2017 deutlich an; seitdem ist ein Abwärtstrend zu erkennen. Gleichzeitig ist die Zahl der Ausreisepflichtigen mit Duldung kontinuierlich gestiegen und hat sich seit 2014 mehr als verdoppelt. So gibt es einerseits immer mehr Aus-

reisepflichtige; die praktische Bedeutung der Ausreisepflicht nimmt aber ab, da Duldungsgründe oft über längere Zeiträume fortbestehen und der Status im Falle der Ausbildungsuldung auch einen Weg hin zu einem regulären Aufenthaltstitel bieten kann.²¹

Die Diskrepanz zwischen der Gesamtzahl aller Ausreisepflichtigen (inklusive der Geduldeten) und der Zahl staatlich herbeigeführter Ausreisen wird häufig als Beleg für die mangelnde Durchsetzung der Ausreisepflicht herangezogen (vgl. Kasten »Vollzugsdefizit und Rückkehrtrate«, Seite 16). Berücksichtigt man dagegen nur die Zahl der Ausreisepflichtigen ohne Duldung, ist die Diskrepanz weitaus kleiner und verkehrt sich in manchen Jahren ins Gegenteil (2015 und 2016 überstieg die Zahl der staatlich verursachten Rückreisen diejenige der Ausreisepflichtigen ohne Duldung). Das heißt: Die Bewertung, wie effektiv die Umsetzung der Ausreisepflicht in Deutschland ist, hängt davon ab, ob Geduldete – deren Ausreisepflicht temporär ausgesetzt ist – in die Statistik einfließen oder nicht.

Die Kosten von Rückkehr

Zu den finanziellen Belastungen, die Zielländern wie Deutschland durch staatlich geförderte oder erzwungene Rückkehr entstehen, gibt es kaum belastbare Zahlen. Konsens herrscht darüber, dass eine Rückkehr im Rahmen von AVR(R)-Programmen deutlich günstiger ist als eine Abschiebung.²² Offizielle Statistiken mit einer Gesamtübersicht aller Kosten für eine Abschiebung bzw. eine geförderte Rückkehr existieren jedoch weder auf deutscher noch auf EU-Ebene. Lediglich eine Reihe von Einzelposten lässt sich beziffern. Dazu gehört im Falle einer staatlich geförderten Rückkehr beispielsweise das Budget für Förderprogramme, im Falle einer Abschiebung die Ausgaben für Fluggerät, Beförderung und Sicherheitsbegleitung. Oft bilden diese Angaben aber nur einen Teil der tatsächlichen Kosten ab. Insbesondere Abschiebungen verursachen häufig weitere Kosten, etwa durch Abschiebehaft oder weil medizinisches Personal Sammelabschiebungen begleitet.²³

²¹ Kirsten Eichler, *Ausbildung und Arbeit als Wege zu einem sicheren Aufenthalt? Die Ausbildungs- und Beschäftigungsuldung*, Berlin 2020, S. 55.

²² Katie Kuschminder, *Return and Reintegration Policy between Europe and Africa. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Berlin 2020, S. 9f.

²³ Anna-Lucia Graff/Jan Schneider, *Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise*, Berlin:

¹⁹ Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), *European and African Perspectives on Asylum and Migration Policy: Seeking Common Ground. 2020 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*, Kiel 2020, S. 43.

²⁰ Rietig/Günnewig, *Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen* [wie Fn. 1], S. 18f.

Vollzugsdefizit und Rückkehrate – eine fehlerhafte Rechnung

So eindrücklich die in Grafik 4 (s. Seite 14) dargelegte Diskrepanz zwischen der Zahl der Ausreisepflichtigen (inklusive der Geduldeten) und derjenigen der staatlich herbeigeführten Ausreisen sein mag, so unzulänglich ist die Datengrundlage für eine genaue Berechnung des »Vollzugsdefizits« in diesem Bereich. Die Zahlen in Grafik 4 suggerieren eine trügerische Vollständigkeit; dabei sind sie defizitär und nur begrenzt aussagekräftig.

Bei den Statistiken des Ausländerzentralregisters (AZR) zu ausreisepflichtigen Personen stellen sich folgende zwei Probleme: Erstens werden nur Personen erfasst, die sich offiziell um einen legalen Aufenthaltstitel bemüht haben und in diesem Bemühen entweder erfolglos waren (wie im Fall abgelehnter Asylsuchender) oder deren legaler Aufenthalt ausgelaufen ist (*visa overstayers*). Irregulär eingereiste Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben, tauchen in den Statistiken in der Regel nicht auf. Dies hat ein systematisches *undercounting* zur Folge. Zweitens steht das AZR schon lange dafür in der Kritik, Personen als ausreisepflichtig zu verzeichnen, die ihrer Ausreisepflicht eigenständig nachgekommen sind, die sich noch im Asylverfahren befinden und daher nicht ausreisepflichtig sind oder die über einen neuen Aufenthaltstitel verfügen – was wiederum auf ein systematisches *overcounting* hinweist.^a Die Größenordnung beider Effekte ist unklar.

Während die Zahlen zu Ausreisen, die mit staatlicher Unterstützung bzw. mit staatlichem Zwang herbeigeführt wurden, vermutlich weitgehend verlässlich sind, lassen sie sich nicht sinnvoll ins Verhältnis zur Zahl ausreisepflichtiger Personen setzen: AVR-Programme stehen auch Menschen offen, die nicht ausreisepflichtig sind. Aus den verfügbaren Zahlen ist nicht ersichtlich, in wie vielen Fällen dies in Anspruch genommen wurde und eine AVR-Ausreise damit den Bestand an ausreisepflichtigen Personen nicht verändert hat.

In anderen europäischen Ländern findet man ähnliche Datendefizite. Entsprechend wenig belastbar ist die auf europäischer Ebene erhobene Rückkehrate, die auf Basis von Daten errechnet wird, die die nationalen Behörden liefern.^b

Unabhängig von der Datenqualität ist die Annahme, aus dem Verhältnis der Zahl der Ausreisepflichtigen zur Zahl der mit staatlicher Unterstützung oder unter Zwang zurückgekehrten Menschen ließe sich die Effektivität von Rückkehrpolitik messen, konzeptionell irreführend und politisch unklug: Zähler und Nenner der Gleichung beziehen sich nämlich wegen der zeitlichen Verzögerung zwischen der Feststellung der Ausreisepflicht und ihrer möglichen Durchsetzung nicht auf die gleiche Gruppe von Menschen. Deshalb führt beispielsweise eine schnellere Bearbeitung von Asylanträgen bei gleichbleibenden Rückkehrzahlen dazu, dass die Rückkehrate sinkt bzw. das Vollzugsdefizit bei Abschiebungen steigt. Liegt der Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit auf Rückkehr, besteht die Gefahr, dass Fortschritte im Asylsystem primär als ein Scheitern der Rückkehrpolitik wahrgenommen werden.

Ungeachtet dieser statistischen und konzeptionellen Schwächen haben beide Größen – das deutsche Vollzugsdefizit bei Abschiebungen und die europäische Rückkehrate – immense politische Wirkmacht: Sie bilden den Ausgangspunkt für die politische Fokussierung auf Rückkehrbemühungen. Darüber hinaus werden sie herangezogen, um weitreichende migrationspolitische Entscheidungen zu begründen.^c

a Statistisches Bundesamt, »Datenqualität des Ausländerzentralregisters und Erfassung von Schutzsuchenden«, 2019; Diakonie Deutschland, »Ausreisepflicht, Duldung, Bleiberecht«, 14.5.2021 (Wissen Kompakt).

b Hinzu kommen weitere statistische Schwächen auf europäischer Ebene, vgl. Jonathan Slagter, »An ›Informal‹ Turn in the European Union's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa«, Washington, D. C.: MPI, 10.1.2019; Martina Belmonte u. a., *How to Measure the Effectiveness of Return? Problem Definition and Alternative Definitions of the Return and Readmission Rates*, Luxemburg: Joint Research Centre, 2021, S. 14f.

c Stephan Scheel, »The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration«, in: *Journal of Migration Studies*, 1 (2021) 2, S. 39–71 (58).

Einer Schätzung aus dem Jahr 2018 zufolge kostet eine Rückkehr im Rahmen eines AVR(R)-Programms im europäischen Durchschnitt 560 Euro, eine Abschiebung 3.414 Euro.²⁴ Für Deutschland gibt die Beratungsfirma McKinsey die direkten Kosten einer einzelnen Abschiebung mit durchschnittlich 1.500 Euro an, die

für eine Rückkehr im Rahmen des Rückkehrförderungsprogramms Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme (REAG/GARP) mit durchschnittlich 700 Euro. Die Kosten für Unterbringung und Versorgung eines Ausreisepflichtigen belaufen sich im Durchschnitt auf 670 Euro pro Monat. Auf Basis einer Gegenüberstellung dieser beiden zuletzt genannten Zahlen folgert McKinsey, dass sich die »Investition in freiwillige Rückkehr und Rückführung

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), 2017 (Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1), S. 28.

24 Wouter van Ballegooij/Cecilia Navarra, *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy*, Brüssel: European Parliamentary Research Service, 2018, S. 163.

[...] finanziell bereits ab einer Verkürzung des Aufenthalts um ein bis zwei Monate [lohnt]«, ²⁵

Dieser Versuch, einzelne Posten im Rückkehrprozess gegeneinander aufzurechnen, ist Ausdruck einer verkürzten Sichtweise auf die tatsächlichen Aufwendungen und Investitionen, die – jenseits der eigentlich ausschlaggebenden rechtlichen Gesichtspunkte – im Kontext einer Rückkehr von staatlicher Seite abzuwägen wären. Einerseits wird eine Vielzahl direkt mit der Rückkehr verbundener Kosten nicht mitgezählt (bei einer geförderten Rückkehr zum Beispiel der Personal- und Zeitaufwand für die Beratung, bei einer Abschiebung die Kosten einer möglicherweise vorgeschalteten Abschiebehaft). Andererseits werden Investitionen in Integration und Ausbildung nur unzureichend berücksichtigt – ungeachtet der Tatsache, dass sich diese laut jüngeren Untersuchungen in der Regel nach einigen Jahren amortisieren. ²⁶

Die insgesamt schlechte Datenqualität zum Thema Rückkehr erschwert es, evidenzbasierte politische Entscheidungen zu treffen. Die verfügbaren Daten bieten Raum für weit auseinanderklaffende Interpretationen, was wiederum zu einer Polarisierung der öffentlichen Debatte beiträgt.

25 McKinsey & Company, *Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale. Abschlussbericht*, Düsseldorf, 9.12.2016, S. 37f.

26 Uri Dadush, *The Economic Effects of Refugee Return and Policy Implications*, Washington, D. C.: World Bank Group, Juni 2018 (Policy Research Working Paper 8497), S. 3f.

Rückkehr in der öffentlichen Debatte

Lange war Abschiebung ein Instrument, das aufgrund seiner repressiven Natur nur in Ausnahmefällen angewandt wurde. Seit den 2000er Jahren wurde diese zuvor exzeptionelle Praxis in Deutschland und Nordamerika häufiger, eine Normalisierung setzte ein. In der Literatur wird dies als »deportation turn« beschrieben.²⁷ Die zunehmende politische Bedeutung, die dem Thema Rückkehr und Rückkehrförderung zukommt, spiegelt sich wider in einer polarisierten und aufgeheizten öffentlichen Debatte, die im Folgenden am Beispiel Deutschlands nachgezeichnet wird. Befürworterinnen und Befürworter eines verstärkten rückkehrpolitischen Engagements argumentieren meist ordnungspolitisch, während Gegnerinnen und Gegner auf die mit erzwungener Rückkehr verbundenen menschenrechtlichen Risiken verweisen. Vor dem Hintergrund dieser Auseinandersetzung stellen entwicklungspolitisch eingebettete Reintegrationsangebote den Versuch eines Brückenschlags dar: Sie zielen nicht nur darauf ab, Rückkehr nachhaltiger zu gestalten, sondern dienen auch dazu, die individuellen Härten unfreiwilliger Rückkehr abzufedern und so deren gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen.

Ordnungspolitische vs. menschenrechtliche Argumentation

Die im vorherigen Kapitel aufgezeigte Diskrepanz zwischen der Zahl ausreisepflichtiger Personen und der Zahl derer, die Deutschland im Rahmen von AVR-Programmen oder Abschiebungen verlassen, wird in

deutschen Medien oft als »Abschiebedefizit« bezeichnet.²⁸ Hieran anknüpfend gibt es eine Reihe ordnungspolitischer Argumente, auf die zur Begründung einer restriktiveren Rückkehrpolitik verwiesen wird.

Glaubwürdigkeit des Rechtsstaats

Vor allem konservative Politikerinnen und Politiker argumentieren, das »Abschiebedefizit« (oder Vollzugsdefizit) untergrabe die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaats; mehr Rückführungen seien notwendig, um diese wiederherzustellen.²⁹ Sie fürchten einen Vertrauensverlust auf Seiten der Wählerinnen und Wähler und infolgedessen ein weiteres Erstarken rechtsextremer Parteien³⁰, die in der Migrationspolitik restriktive Lösungen wie massenhafte Ausweisungen und Verhinderung von Einwanderung vorschlagen. In diesem Sinne erfüllen Abschiebungen und andere rückkehrpolitische Instrumente immer auch eine symbolische Funktion, indem sie – gerade in Krisenzeiten – staatliche Durchsetzungskraft signalisieren.³¹

Als wie bedeutsam eine restriktive Rückkehrpolitik für die gesellschaftliche Akzeptanz einer liberalen Einwanderungspolitik angesehen wird, lässt sich an der erzwungenen Kopplung zweier Gesetzesvorhaben im Jahr 2019 ablesen: Obwohl insbesondere viele Wirt-

27 Bridget Anderson u. a., »Citizenship, Deportation and the Boundaries of Belonging«, in: *Citizenship Studies*, 15 (2011) 5, S. 547 – 563; Matthew J. Gibney, »Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom«, in: *Government and Opposition*, 43 (2008) 2, S. 146 – 167; Emanuela Paoletti, *Deportation, Non-Deportability and Ideas of Membership*, Oxford 2010 (Working Paper Series Nr. 65).

28 Vgl. beispielsweise Reiner Burger, »Abschieben auf die sanfte Tour. Streit um Rückführungen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* (online), 26.11.2015; Ulrich Exner, »CSU-Vorschlag verschärft das Problem eher«, in: *Welt* (online), 16.6.2018.

29 Vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion, »Systematische Verhinderung von Abschiebungen muss strafbar werden. Forderung des BAMF-Präsidenten verdient Unterstützung«, Pressemitteilung, 26.3.2019; Marcel Leubecher, »Von Merkels Abschiebungsoffensive fehlt jede Spur«, in: *Welt* (online), 8.6.2017.

30 Martin Sökefeld, »Nations Rebound: German Politics of Deporting Afghans«, in: *International Quarterly for Asian Studies*, 50 (2019) 1 – 2, S. 91 – 118 (91).

31 Ebd., S. 110.

schaftsvertreterinnen und -vertreter das Fachkräfteeinwanderungsgesetz unterstützten, machten die Unionsparteien ihre Zustimmung hierzu abhängig von der gleichzeitigen Verabschiedung des »Geordnete-Rückkehr-Gesetzes«, das die schnellere Abschiebung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer ermöglicht.³²

Integrität des Asylsystems

Ein häufiges Argument dafür, rückkehrpolitische Bemühungen zu verstärken, lautet, dass das Asylsystem nur dann dauerhaft funktionsfähig bleibe, wenn die Ausreisepflicht abgelehnter Asylsuchender entschieden durchgesetzt werde bzw. das Rückführungssystem effizient sei.³³ Konkret formuliert haben diesen Zusammenhang in den letzten Jahren nicht nur Politiker wie der ehemalige deutsche Innenminister Thomas de Maizière, sondern auch UNHCR.³⁴ Diese Verknüpfung des Schutzes anerkannter Flüchtlinge mit der Rückkehr derjenigen, die keinen offiziellen Schutzstatus erhalten, ist politisch wirkmächtig, da sie die Durchsetzung der Ausreisepflicht als moralisch gebotene Option darstellt.

Abschreckung weiterer Neuankömmlinge

Ein weiteres Argument für mehr rückkehrpolitisches Engagement ist die Minderung sogenannter »Pull-Faktoren«. Konsequente Rückführungen sollen andere Zuwanderungswillige, die wenig Hoffnung auf einen regulären Aufenthaltstitel in einem europäischen Land haben, davon abhalten, die gefährliche Reise – oft über das Mittelmeer – auf sich zu nehmen.³⁵ Diese Argumentation basiert auf der Beobachtung, dass im Zeitalter sozialer Medien ein reger Austausch über die Bedingungen entlang einzelner Migrationsrouten und in Zielländern stattfindet und sich Informationen unter migrationswilligen Menschen rasch

verbreiten. Der intuitiv plausiblen Annahme einer abschreckenden Wirkung stehen empirische Befunde aus unterschiedlichen Länderkontexten entgegen. Ihnen zufolge münden Abschiebungen häufig in einem erneuten Zuwanderungsversuch der Betroffenen oder werden durch irreguläre Migrationsprojekte von Familienangehörigen kompensiert.³⁶ Dessen ungeachtet hat sich das Narrativ der abschreckenden Wirkung schneller Rückführungen weitgehend etabliert; es liegt einflussreichen Politikinstrumenten wie dem EU-Türkei-Abkommen von 2015/2016 und neueren Vorschlägen für einen »New Deal« mit Afrika zugrunde.³⁷

Stärkung der inneren Sicherheit

Besonders hervorgehoben wird in rückkehrpolitischen Debatten die zügige Rückführung von verurteilten Straftätern und sogenannten Gefährdern. Ein einschneidendes Ereignis war die Kölner Silvesternacht 2015, als Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum zahlreiche sexuelle Übergriffe auf Frauen begingen. Damals wurden sowohl in der Bevölkerung als auch von Politikerinnen und Politikern aller Parteien Rufe nach schnelleren und effektiveren Ausweisungen laut.³⁸ Begründet werden solche Forderungen mit der Notwendigkeit, die innere Sicherheit zu stärken. Zwischen Kriminellen und Extremisten bzw. Gefährdern wird in dieser Debatte meist nicht unterschieden.

Vor dem Hintergrund extremistischer Gewaltverbrechen der vergangenen Jahre bietet sich die Abschiebung von Gefährdern (oder eine hierauf ausgerichtete Absichtserklärung) besonders dafür an, innenpolitische Tatkraft zu signalisieren – auch wenn das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) einräumt, dass die betroffenen Personen aus dem Ausland weiterhin Einfluss auf die islamistische

32 »Einwanderungsgesetz auf unbestimmte Zeit verschoben«, in: FAZ (online), 21.3.2019.

33 Anna Triandafyllidou/Alexandra Ricard-Guay, »Governing Irregular and Return Migration in the 2020s: European Challenges and Asian Pacific Perspectives«, in: *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 17 (2019) 2, S. 115 – 127.

34 Vgl. UNHCR, *Besserer Schutz für Flüchtlinge in der EU und weltweit*, Genf, Dezember 2016, S. 17; Reiner Burger, »Woran die Abschiebung nach Nordafrika scheitert«, in: FAZ (online), 11.6.2016.

35 Vgl. Volker Wagener, »Warum abgelehnte Asylbewerber selten abgeschoben werden«, *Deutsche Welle* (online), 14.1.2016.

36 Michael Collyer, »Paying to Go: Deportability as Development«, in: Shahram Khosravi (Hg.), *After Deportation. Ethnographic Perspectives*, Cham: Palgrave Macmillan, 2017, S. 105 – 125; Giulia Scalettaris/Flore Gubert, »Return Schemes from European Countries: Assessing the Challenges«, in: *International Migration*, 57 (2019) 4, S. 91 – 104.

37 Vgl. European Stability Initiative (ESI), *Why People Don't Need to Drown in the Aegean. A Policy Proposal* (Draft), Berlin/Brüssel/Istanbul, 17.9.2015; ESI, »New Deal with Africa. Regular Access and Fast Return«, o. D.

38 Vgl. »Vizekanzler Gabriel fordert schnellere Abschiebungen«, in: *Spiegel online*, 8.1.2016; »Ausweisung der Täter – »durchaus denkbar«, in: *Tagesschau* (online), 22.8.2017.

Szene in Deutschland ausüben können.³⁹ Ein Beispiel für eine derartig motivierte Politik ist die Aufhebung des Abschiebestopps für syrische Straftäter und Gefährder. Aufgrund der fehlenden diplomatischen Beziehungen zu Syrien wird diese zumindest für die nähere Zukunft mehr Symbolkraft als praktische Auswirkungen haben: Die deutsche Botschaft in Damaskus ist bis auf weiteres geschlossen⁴⁰ und Deutschland hat anstelle des Assad-Regimes die Nationale Koalition der Syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte anerkannt.⁴¹

Menschenrechtliche Risiken

Den Gegenpol zur ordnungspolitisch geführten Debatte um die Vorteile einer restriktiven Rückkehrpolitik bilden Stimmen aus der Zivilgesellschaft, die menschenrechtliche Bedenken anmelden bzw. konkrete Rechtsverletzungen im Kontext von Abschiebungen anprangern. So kritisierte Amnesty International Rückführungen nach Afghanistan schon lange wegen der unzulänglichen Sicherheitslage vor Ort als völkerrechtswidrige Verstöße gegen das Non-Refoulement-Gebot.⁴² Das BMI begründete Abschiebungen mit dem Asyllagebericht des Auswärtigen Amtes, der auf regionale Unterschiede in der Sicherheitslage und auf Orte hinwies, »in denen die Lage trotz punktueller Sicherheitsvorfälle vergleichsweise stabil ist«.⁴³

Darüber hinaus beklagen die Flüchtlingsräte einzelner Bundesländer immer wieder unzumutbare Härten, wenn Familien getrennt werden, und weisen auf die erhöhte Suizidgefahr in Abschiebehaft hin.⁴⁴ Ein weiteres Problem ist die Abschiebung erkrankter Menschen. Ende 2020 brachte das Deutsche Institut für Menschenrechte verfassungsrechtliche Bedenken zum Ausdruck, da in den letzten Jahren die diesbezüglichen Nachweispflichten verschärft worden sind.⁴⁵ Die Bundesregierung hingegen kritisiert seit Jahren, medizinische Abschiebehindernisse würden zu häufig geltend gemacht und seien in manchen Fällen frei erfunden.⁴⁶

Besonders umstritten sind Abschiebungen, durch die schon erreichte Integrationserfolge zunichtegemacht und familiäre wie soziale Bindungen gekappt werden – in solchen Fällen manifestiert sich die Kritik oft in konkreten Protesten der Zivilgesellschaft.⁴⁷

Die beiden hier skizzierten Lager arbeiten sich in der öffentlichen Debatte aneinander ab. Abschiebungsgegnerinnen und -gegner werfen der Regierung im Kontext von Bemühungen, die Rückführungszahlen zu erhöhen, eine »Anbiederung an Rassisten« vor bzw. beschuldigen sie, »rechten Scharfmachern das Wort [zu reden]«.⁴⁸ Befürworterinnen und Befürworter einer restriktiveren Umsetzung der Ausreisepflicht

39 Vgl. ebd.

40 Auswärtiges Amt (AA), »Syrien: Reise- und Sicherheitshinweise«, Stand: 14.6.2021.

41 Vgl. »Abschiebungen nach Syrien ab Januar rechtlich wieder möglich«, in: *Zeit Online*, 11.12.2020; Deutscher Bundestag, *Diplomatische Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Arabischen Republik Syrien*, Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, Drucksache 19/11964, 26.7.2019.

42 Amnesty International, *Zurück in die Gefahr. Europa schiebt Asylsuchende nach Afghanistan ab*, London 2017, S. 42.

43 AA, *Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Islamischen Republik Afghanistan* (Stand: Juni 2020), Gz: 508-516.80/3 AFG, Berlin, 16.7.2020, S. 4. Die schlechte Sicherheitslage war auch der Grund dafür, dass die afghanische Regierung die Kooperation im Bereich Abschiebungen im Juli 2021 für drei Monate aussetzte. Dagegen forderte der deutsche Innenminister die EU-Kommission ungeachtet des Vormarsches der Taliban noch Anfang August 2021 dazu auf, Druck auf die afghanische Regierung auszuüben, weiterhin bei der Rückübernahme afghanischer Staatsangehöriger zu kooperieren. Am 11. August 2021 beschloss die Bundesregierung, Abschiebungen nach Afghanistan auszusetzen – drei Tage, bevor die afghanische Regierung vor den Taliban kapituliert. Vgl. Ankie Broekers-Knol u. a., *Returns to Afghani-*

stan – Letter to EU Commission, 5.8.2021; Ministry of Refugees and Repatriations (MoRR): »Declaration of MoRR Related to Stop of Forced Return From Europe Temporarily«, Kabul, o. D.; »Vorerst keine Abschiebungen nach Afghanistan«, in: *Tagesschau* (online), 11.8.2021.

44 Reimar Paul, »Abschiebung ohne Papa«, in: *Taz* (online), 30.1.2020; Kai Weber, »Suizid in Abschiebungshaft«, in: Till Müller-Heidelberg u. a. (Hg.), *Grundrechte-Report 2011. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*, Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2011, S. 36–37.

45 Deutsches Institut für Menschenrechte, *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2019–Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG*, Berlin 2020, S. 21.

46 Markus Decker, »Nur ernsthaft Kranke werden nicht abgeschoben«, in: *Frankfurter Rundschau* (online), 21.1.2016.

47 Vgl. beispielsweise »Protest gegen Abschiebung von Mitschüler – mehrere Verletzte«, in: *Spiegel online*, 31.5.2017; Birgit Heidingsfelder, »Wollen unseren Freund zurück: Fürther Schüler protestieren gegen Abschiebung«, in: *Nordbayern* (online), 18.2.2021.

48 beck-aktuell – Heute im Recht, »Bundestag beschließt härtere Regeln für Abschiebungen«, München, 7.6.2019; Pro Asyl, »So sieht Merckels »nationale Kraftanstrengung« Abschiebung in der Praxis aus«, Frankfurt a. M., 21.12.2018.

verwehren sich gegen diese Vorwürfe und stellen die Argumente der Gegenseite als Produkt einer organisierten »Anti-Abschiebe-Industrie« dar.⁴⁹

Entwicklungspolitische Angebote als Brückenschlag

Aus der Kontroverse um staatlich erzwungene Rückkehr erklären sich die hohen Erwartungen, die in AVR-Programme gesetzt werden. Ungeachtet des oftmals fragwürdigen Verständnisses von Freiwilligkeit, das ihnen zugrunde liegt, ermöglichen sie, die Ausreisepflicht durchzusetzen, ohne physische Gewalt anzuwenden, und stehen für eine humanere Rückkehrpolitik.⁵⁰ Lange Zeit beschränkte sich die im Rahmen dieser Programme angebotene Unterstützung darauf, die Rückreise zu organisieren und zu finanzieren – zuweilen ergänzt um eine finanzielle Starthilfe im Herkunftsland. Seit einigen Jahren ist in vielen klassischen Zielländern ein Trend hin zu einer umfassenderen Reintegrationsunterstützung zu erkennen, um Rückkehrzahlen zu steigern und einen »Drehtüreffekt« zu verhindern.⁵¹ In Zuge dessen engagieren sich auch entwicklungspolitische Akteure zunehmend in der Rückkehrförderung.⁵²

Beispielhaft für diesen Trend ist das seit 2017 bestehende Programm »Perspektive Heimat«, das auf eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des BMI zurückgeht. In den ersten vier Jahren war es mit einem Gesamtbudget von rund 450 Millionen Euro ausgestattet; umgesetzt wird es von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in dreizehn Ländern. Das Programm umfasst sowohl vorbereitende Beratungs- und Qualifizierungsangebote in Deutschland als auch

Maßnahmen zur beruflichen und sozialen Wiedereingliederung in den Herkunftsländern. Es soll die vorhandenen Angebote zur unterstützten Rückkehr um eine Reintegrationskomponente ergänzen und konzentriert sich laut BMZ auf die Länder, aus denen ein besonders hoher Anteil an ausreisepflichtigen Personen in Deutschland stammt und in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bereits aktiv ist. Lokale Beratungszentren in den Herkunftsländern informieren über Aus- und Weiterbildungsangebote sowie berufliche Chancen in der Region und unterstützen beim Einstieg in den lokalen Arbeitsmarkt. Die in dem Programm enthaltenen Beratungsangebote stehen nicht nur Rückkehrenden, sondern allen Personen in den jeweiligen Staaten offen.⁵³

Insgesamt greift das Programm wichtige Befunde zu den Erfolgsbedingungen von Rückkehr auf, insbesondere den Wert von *preparedness* (einer angemessenen mentalen und praktischen Vorbereitung auf die Rückkehr), den Bedarf an psychosozialer Unterstützung und die zentrale Bedeutung beruflicher Perspektiven im Herkunftsland.⁵⁴ In diesem Sinne kann »Perspektive Heimat« als gegenwärtige *good practice* im Bereich Rückkehrförderung verstanden werden. Allerdings werden wissenschaftliche Erkenntnisse nur selektiv berücksichtigt: Vernachlässigt wird der wesentliche Befund, dass die individuelle Unterstützung von Rückkehrenden meist nicht ausreicht, sondern dass andere Faktoren für das Gelingen der Reintegration ausschlaggebend sind, nämlich zum einen die Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung, zum anderen strukturelle Aspekte wie politische Stabilität und förderliche wirtschaftliche Bedingungen im Herkunftsland.⁵⁵

Diese konzeptionelle Lücke können die bisher im Rahmen von »Perspektive Heimat« umgesetzten strukturbildenden Maßnahmen nicht schließen; der Fokus der Maßnahmen und ihrer Erfolgsmessung liegt ganz klar auf individueller Unterstützung. Auch folgte der ursprüngliche Impuls, das Programm aufzulegen, keiner genuin entwicklungspolitischen Motivation, sondern dem Anliegen der Regierung, die Rückkehr-

49 »Dobrindt beklagt eine »Anti-Abschiebe-Industrie«, in: FAZ (online), 6.5.2018.

50 Leerkes u. a. [wie Fn. 2].

51 Rietig/Günnewig, *Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen* [wie Fn. 1], S. 16f; Jan Schneider, »Ausreisepflicht als Entwicklungsimpuls? Freiwillige Rückkehr und Reintegration abgelehnter Asylbewerber/innen im Kontext der aktuellen Flüchtlingspolitik in Deutschland«, in: Christoph Beier u. a. (Hg.), *Globale Wanderungsbewegungen. Beiträge der internationalen Zusammenarbeit zum Umgang mit Flucht und Migration*, Wiesbaden: Springer VS, 2020, S. 63–90, S. 67.

52 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Sustainable Reintegration of Returning Migrants. A Better Homecoming*, Paris 2020.

53 Deutscher Bundestag, *Sachstand (WD 3 – 3000 – 042/20). Fragen zur Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern in Drittstaaten*, Berlin, 9.3.2020.

54 Jean-Pierre Cassarino, »A Case for Return Preparedness«, in: Graziano Battistella (Hg.), *Global and Asian Perspectives on International Migration*, Cham: Springer, 2014, S. 153–165.

55 Newland/Salant, *Balancing Acts* [wie Fn. 1]; Kuschminder, *Return and Reintegration Policy* [wie Fn. 22].

zahlen zu erhöhen.⁵⁶ Hierauf gründet der Vorwurf, BMZ und GIZ ließen sich durch »Perspektive Heimat« für die Erfüllung ordnungspolitischer Ziele instrumentalisieren, was letztlich das Risiko berge, dass die gesamte deutsche Entwicklungszusammenarbeit an Glaubwürdigkeit verliere.⁵⁷

Für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger, die sich in der oben skizzierten polarisierten Debatte bewegen, bietet das Engagement entwicklungspolitischer Akteure im Bereich Rückkehr und Reintegration dennoch einen immensen Mehrwert.⁵⁸

**Die Beschränkung auf das »Wie«
von Rückkehr trägt dazu bei,
dass rückkehrpolitische Ziele über
diejenigen anderer Politikfelder
gestellt werden.**

Indem sie den Fokus auf Reintegration und mögliche positive Entwicklungswirkungen von Rückkehr legen, erlauben entwicklungspolitische Maßnahmen einen rhetorischen Brückenschlag zwischen ordnungspolitisch und menschenrechtlich begründeten Diskursen zur Rückkehr abgelehnter Asylsuchender und irregulärer Migrantinnen und Migranten. In der praktischen Umsetzung lässt sich die Angriffsfläche für öffentliche Proteste dadurch mindern, dass die Härten erzwungener Rückkehr abgefedert werden.

Im Ergebnis lenken entwicklungspolitisch flankierte Reintegrationsangebote den Blick auf die Unterstützungsbedarfe einzelner Rückkehrerinnen und Rückkehrer, hinterfragen dabei jedoch nicht den hohen politischen Stellenwert, den staatlich unterstützte oder erzwungene Rückkehr derzeit hat. Diese Beschränkung der Debatte auf das »Wie« von Rückkehr trägt dazu bei, dass rückkehrpolitische Ziele immer deutlicher über diejenigen anderer Politikfelder gestellt werden – ein Phänomen, das ebenso auf europäischer Ebene zu beobachten ist.

⁵⁶ Einen Gegenentwurf stellen die ebenfalls durch das BMZ finanzierten Programme zur Rückkehr ausgebildeter Fachkräfte dar, die vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) durchgeführt werden.

⁵⁷ Feneberg, »Ich zwinge niemanden, freiwillig zurück zu gehen.« [wie Fn. 3].

⁵⁸ Vgl. van Houte/Davids, »Moving Back or Moving Forward?« [wie Fn. 2], S. 83.

Entwicklungen auf europäischer Ebene

Der große politische Stellenwert, den das Thema Rückkehr in vielen EU-Mitgliedstaaten einnimmt, schlägt sich auf europäischer Ebene sowohl in Form von Gesetzgebung nieder als auch in einer Vielzahl umsetzungsorientierter Aktivitäten und Reformen. Grafik 5 (s. Seite 24f.) gibt einen Überblick über die rückkehrpolitischen Entwicklungen auf EU-Ebene. Diese Gesamtschau zeigt, dass Bemühungen um eine Erhöhung der Rückkehrzahlen zwar ein kontinuierliches Element der EU-Migrationspolitik der letzten 20 Jahre darstellen, seit 2015 aber deutlich intensiviert worden sind.

Rückkehrpolitik als Nebenschauplatz (1999–2007)

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 erlangte die EU supranationale Entscheidungskompetenzen in der Asyl- und Migrationspolitik – und damit auch das Recht, eigene Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abzuschließen.⁵⁹ Einige frühe Rechtsakte regelten die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie die technische Zusammenarbeit bei Sammelflügen.⁶⁰ Mitte der 2000er Jahre

zeichneten sich dann zwei kontinuierliche Betätigungsfelder der EU in der Rückkehrpolitik ab: zum einen die Aushandlung rückkehrspezifischer Abkommen mit einzelnen Partnerländern, zum anderen das Engagement der EU-Grenzschutzagentur Frontex in der praktischen Umsetzung von Rückführungen.

Der Abschluss gemeinsamer EU-Rückübernahmeabkommen sollte sukzessive den bestehenden Flickenteppich bilateraler Vereinbarungen ersetzen und dadurch die Rückkehrpolitik innerhalb der EU effektiver und konsistenter machen.⁶¹ Die ersten Frontex-Sammelabschiebeflüge entlasteten einzelne Mitgliedstaaten zwar nur minimal, symbolisierten aber trotzdem die Handlungsfähigkeit der oft als bürokratisch und praxisfern kritisierten EU. Parallel zu diesen rückkehrpolitischen Aktivitäten verhandelten die Staats- und Regierungschefs erstmals einen politischen Rahmen für die Ausgestaltung der externen EU-Migrationspolitik. Das Ergebnis – der 2005 beschlossene Gesamtansatz Migration (GAM) – erwähnt die wirksame Umsetzung von Rückübernahmeverpflichtungen als mögliches Betätigungsfeld für die EU, wobei es auf das im Jahr 2000 verabschiedete Cotonou-Abkommen verweist. Gleichzeitig verdeutlicht der GAM, dass das Thema Rückkehr zu diesem Zeitpunkt nicht im Zentrum der Debatte um die migrationspolitische Zusammenarbeit mit Drittstaaten stand.⁶²

⁵⁹ Peter Slominski/Florian Trauner, »Reforming Me Softly – How Soft Law Has Changed EU Return Policy since the Migration Crisis«, in: *West European Politics*, 44 (2021) 1, S. 93–113 (99).

⁶⁰ Rat der Europäischen Union, *Entscheidung des Rates betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten*, 2004/573/EG, Brüssel, 29.4.2004; ders., *Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen*, Brüssel, 28.5.2001; ders., *Richtlinie 2003/110/EG über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg*, Brüssel, 25.11.2003.

⁶¹ Martin Schieffer, »Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations«, in: *European Journal of Migration and Law*, (2003) 5, S. 343–357.

⁶² Rat der Europäischen Union, *Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum. Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Tagung vom 15./16. Dezember 2005* (Übermittlungsvermerk 15914/1/05 REV 1), Brüssel, 30.1.2006.

Zentrale Entwicklungen in der EU-Rückkehrpolitik

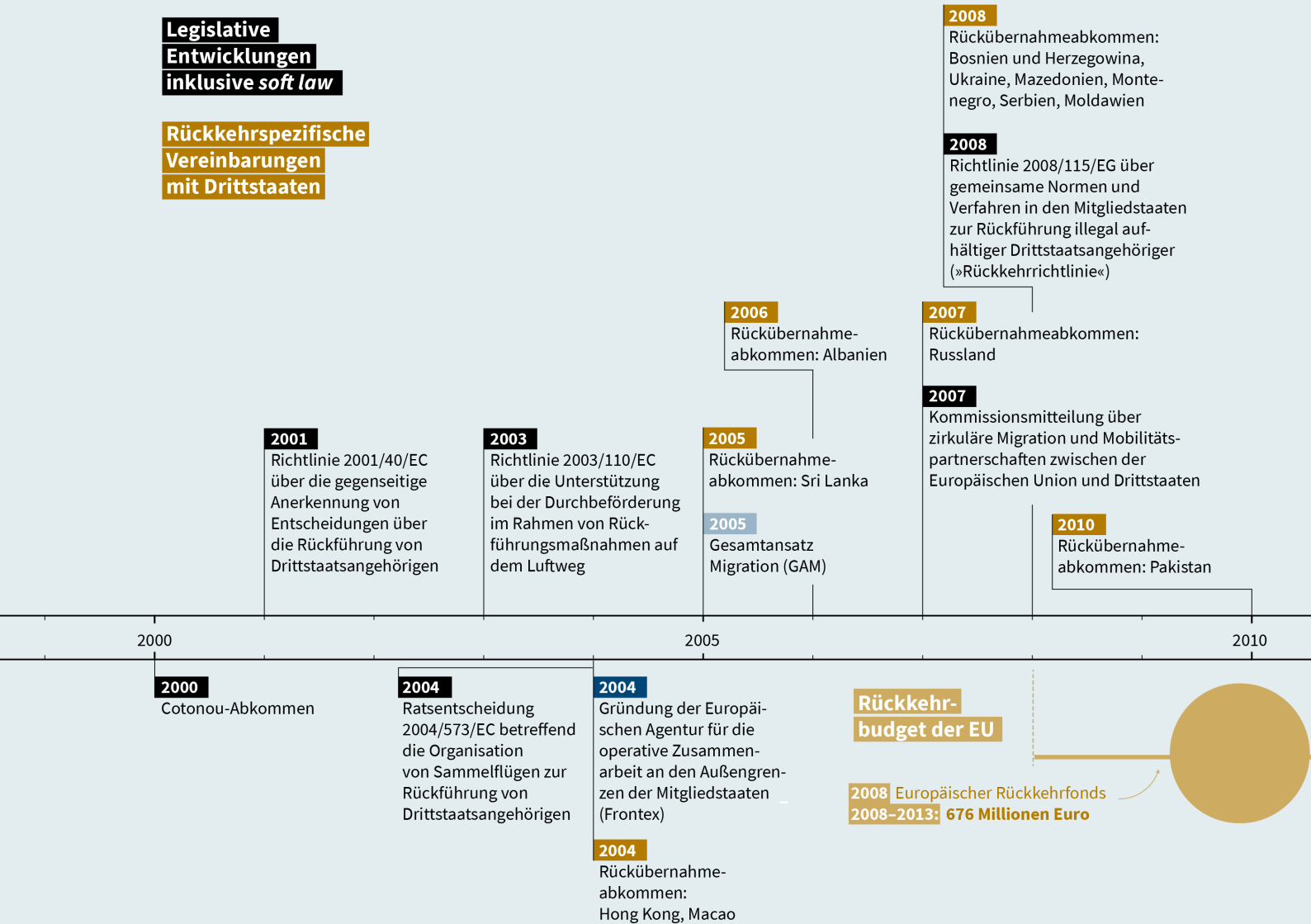
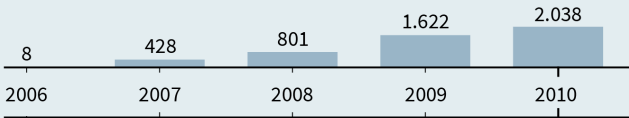
Institutionelle
Entwicklungen

Politische
Rahmenwerke

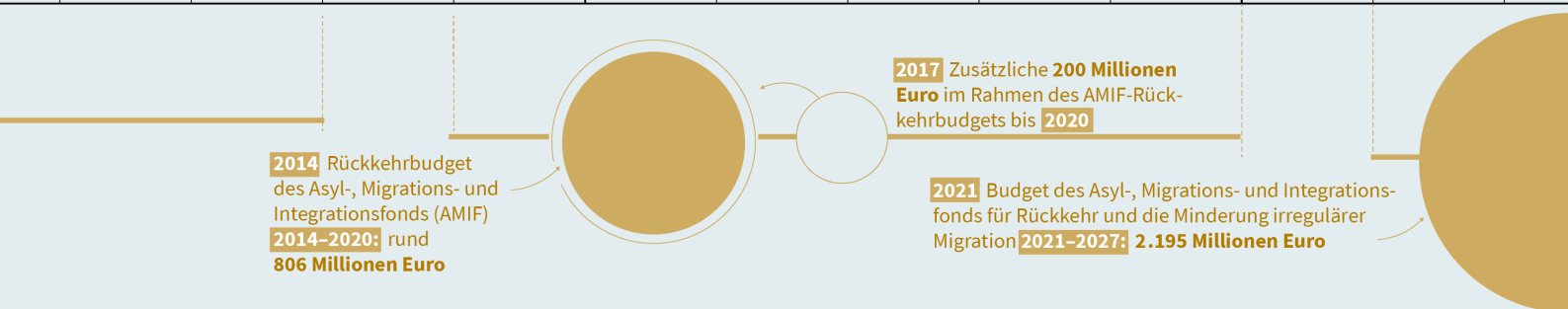
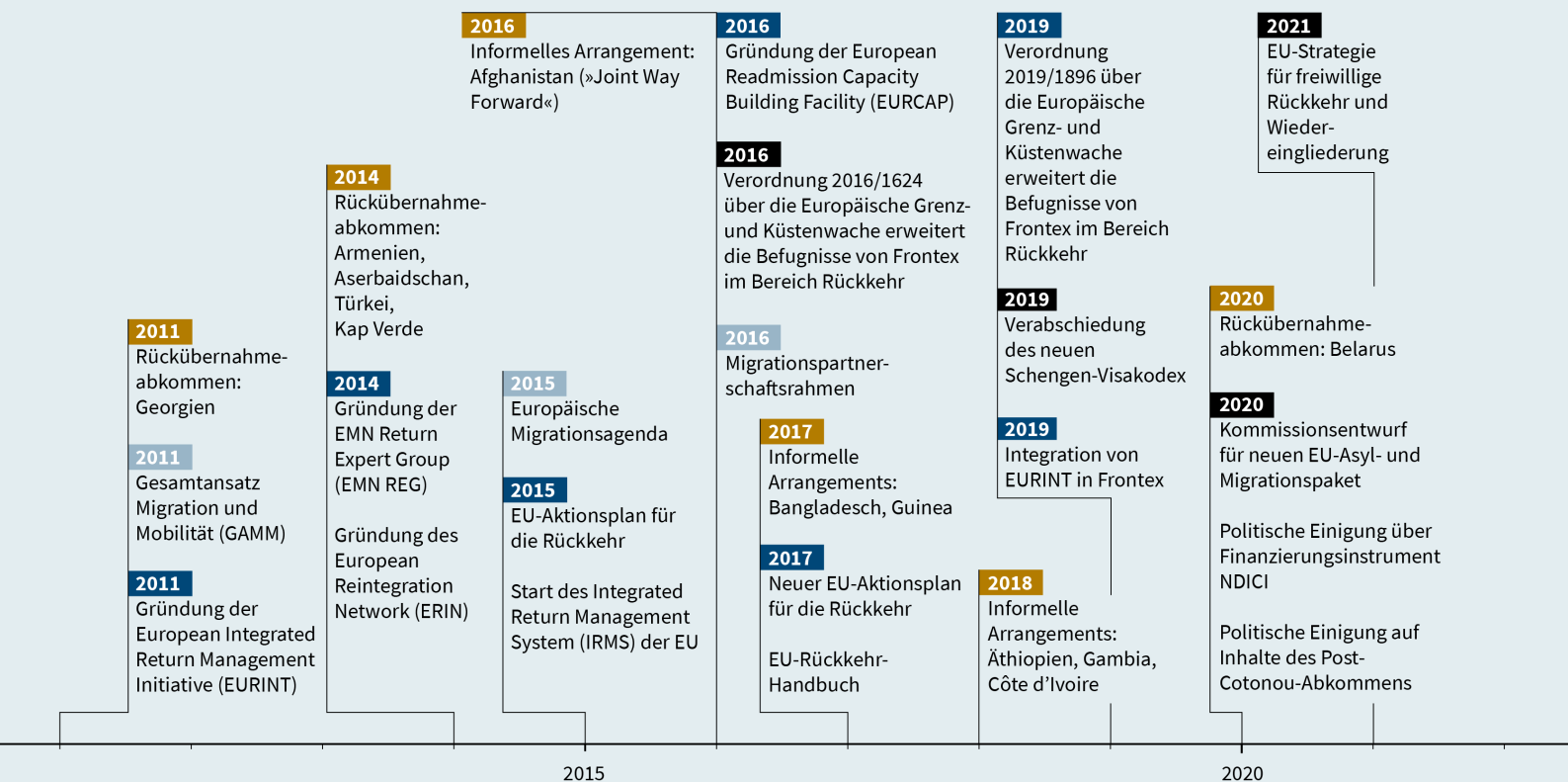
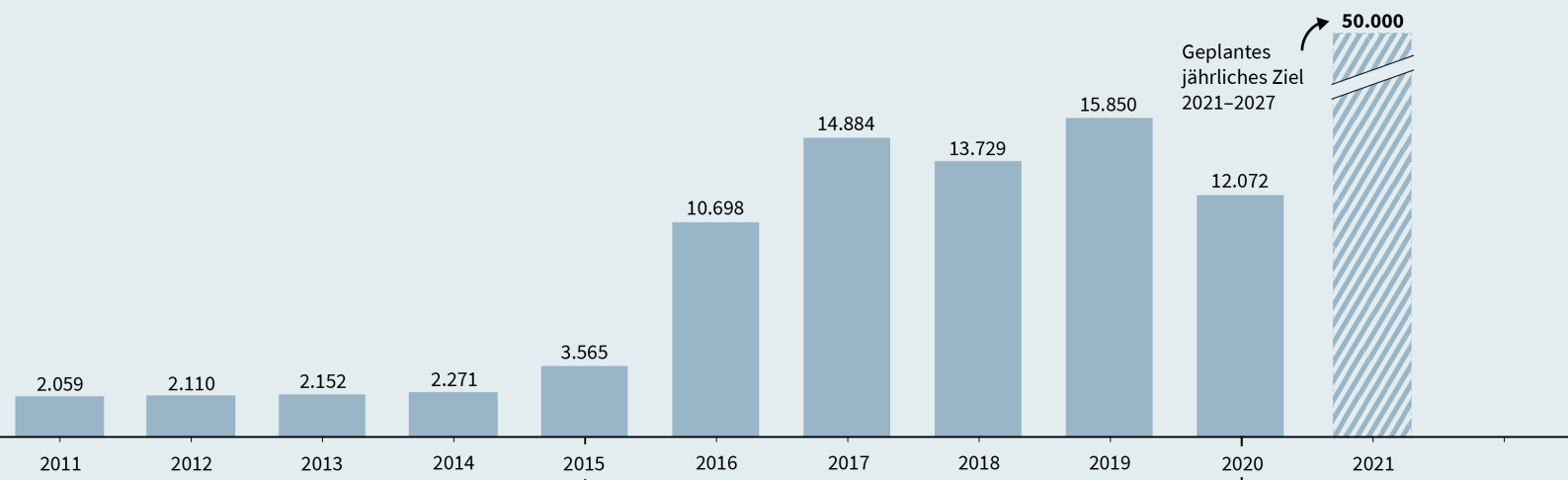
Legislative
Entwicklungen
inklusive *soft law*

Rückkehrspezifische
Vereinbarungen
mit Drittstaaten

Zahl der von Frontex
durchgeführten Rückführungen



Quellen oberer Zeitstrahl: S. Anhang, Seite 43; Quelle unterer Zeitstrahl: Eigene Zusammenstellung.



Stärkung der EU-internen Zusammenarbeit (2008–2014)

Die 2008 verabschiedete *Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung sich illegal aufhaltender Drittstaatsangehöriger* (»Rückführungsrichtlinie«) ist der zentrale Referenzrahmen für die Ausgestaltung rückkehrpolitischer Maßnahmen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten.⁶³

Die Richtlinie zielt darauf ab, die Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung und zur Umsetzung von Rückführungen zu harmonisieren, unter anderem was die Gründe für und die Bedingungen von Abschiebehaft betrifft, außerdem den Zugang zu Rechtsbehelfen und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, die angewandt werden, um eine Abschiebung durchzusetzen. Jenseits der Bestimmung, dass freiwillige Rückkehr generell der erzwungenen Rückführung vorzuziehen ist, spiegelt die Richtlinie in vielerlei Hinsicht die restriktiven Präferenzen der Mitgliedstaaten wider.⁶⁴

Gekoppelt an die Verabschiedung der Rückführungsrichtlinie war die Freigabe der Gelder aus dem neu eingerichteten EU-Rückkehrfonds.⁶⁵ Dieser für den Zeitraum 2008–2013 mit 676 Millionen Euro ausgestattete Fonds sollte die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihr Rückkehrmanagement effektiver zu gestalten.⁶⁶ In der Folge arbeiteten die EU-Staaten verstärkt daran, Synergien in der operativen Zusammenarbeit und in den Verhandlungen mit Drittstaaten

zu schaffen. So wuchs die Zahl der von Frontex durchgeführten Abschiebungen zwischen 2008 und 2010 um 150 Prozent. Zudem wurde ab 2011 eine Reihe zwischenstaatlicher Netzwerke zum Erfahrungsaustausch und zur verbesserten operativen Kooperation gegründet: die European Integrated Return Management Initiative (EURINT), das European Return Liaison Officers Network (EURLO) und das European Reintegration Network (ERIN), das 2018 in das European Return and Reintegration Network (ERRIN) überging.

Parallel hierzu schloss die EU weitere Rückübernahmeabkommen ab, mit Kap Verde (2014) erstmals auch mit einem afrikanischen Staat.⁶⁷ Der Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM) von 2011, der den GAM abgelöst hat, kann dennoch zumindest in Teilen als Reaktion auf das Scheitern der EU gelesen werden, Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsländern abgelehnter Asylsuchender oder irregulärer Migranten und Migrantinnen zu vereinbaren.⁶⁸ Indem der GAMM eine wirksame Rückkehrpolitik als Vorbedingung für den Ausbau von legaler Migration und Mobilität formulierte, bildete er die zunehmende Bedeutung von Rückführung und Rückübernahme in der externen EU-Migrationspolitik ab.⁶⁹ Im Budget des neu eingerichteten Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für die Jahre 2014–2020 wurden 806 Millionen Euro für den Bereich Rückkehr eingeplant – also jährliche Mittel in einer ähnlichen Größenordnung wie in der vorherigen Budgetperiode.⁷⁰

Rückkehrpolitik als Dreh- und Angelpunkt der EU-Migrations- und Asylpolitik (seit 2015)

Das Jahr 2015 stellte für die Rückkehrpolitik der EU eine Zäsur dar. Schon vor den als »europäische Flücht-

⁶³ European Parliament and Council of the European Union, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals. Return Directive*, Straßburg, 16.12.2008.

⁶⁴ Vgl. Diego Acosta, »The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly?«, in: *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009) 1, S. 19–39; Anneliese Baldaccini, »The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive«, in: *European Journal of Migration and Law*, 11 (2009) 1, S. 1–17.

⁶⁵ Acosta, »The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law« [wie Fn. 64], S. 38.

⁶⁶ Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die erzielten Ergebnisse und über die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2007–2009* (Bericht gemäß Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 575/2007/EG des Rates vom 23. Mai 2007), KOM(2011) 858 endg., Brüssel, 9.12.2011, S. 2.

⁶⁷ European Court of Auditors, *EU Migrant Return Policy – Cooperation with Third Countries on Readmission. Audit Preview* (Information on an Upcoming Audit), Juli 2020, S. 6.

⁶⁸ Sarah Wolff, »The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey«, in: *European Journal of Migration and Law*, 16 (2014) 1, S. 69–95.

⁶⁹ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, KOM(2011) 743 endg., Brüssel, 18.11.2011, S. 6.

⁷⁰ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine wirksamere Rückkehrpolitik in der Europäischen Union – ein neuer Aktionsplan*, COM(2017) 200 final, Brüssel, 2.3.2017, S. 13.

lingskrise« bezeichneten Ereignissen ab September 2015 reagierte die EU-Kommission mit der Europäischen Migrationsagenda auf die steigende Zahl an irregulären Grenzübertritten und Asylgesuchen. Dieses neue Rahmenprogramm misst im Vergleich zu seinen Vorgängern GAM und GAMM der Rückkehr irregulärer Migrantinnen und Migranten einen deutlich größeren Stellenwert bei. Begründet wurde dies unter anderem mit den niedrigen Rückkehrzahlen und dem Argument, das daraus ersichtliche erhebliche Vollzugsdefizit bei Rückführungen sei Anreiz für eine irreguläre Einreise in die EU.⁷¹

Die Quantifizierung der Rückführungsergebnisse durch eine jährlich berechnete Rückkehrquote avancierte daraufhin zu einem der fünf *key performance indicators* (bzw. einem von nur zwei migrationsbezogenen Kernindikatoren), mit denen die Arbeit der Generaldirektion Migration und Inneres über die folgenden fünf Jahre beurteilt werden sollte.⁷² Ziel war es, die Rate bis 2020 im Vergleich zur *baseline* von 40 Prozent im Jahr 2014 signifikant zu erhöhen.⁷³ Um dies zu erreichen und um auf den öffentlichen Druck zu reagieren, unter dem die Regierungen wichtiger Zielländer wie Deutschland standen, kam es in den folgenden Jahren zu weitreichenden Änderungen in der internen und externen Dimension der EU-Rückkehrpolitik.

Entwicklungen in der internen Dimension

Um die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht zu unterstützen, publizierte die EU-Kommission im September 2015 einen Aktionsplan zu Rückkehr.⁷⁴ Als restriktive Auslegung der Rückführungsrichtlinie konzipiert, sollte er die Rückkehrquote in der EU kurz- und mittelfristig steigern.⁷⁵ Dabei gilt freiwillige Rückkehr als bevorzugte Option, wird in der Umsetzung aber eng mit erzwungener Rückführung verknüpft: »the success of voluntary return

schemes [...] depends on how credible the prospect of forced return is.«⁷⁶ Vor dem Hintergrund der großen Zuwanderungszahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 und im Jahr 2016 und weil kaum Fortschritte bei der Erhöhung der Rückkehrquote erzielt wurden (vgl. Grafik 3, S. 12), veröffentlichte die EU-Kommission schon zwei Jahre später eine überarbeitete Version ihres Rückkehr-Aktionsplans, ergänzt um ein Handbuch mit praktischen Anleitungen, wie die Ausreisepflicht effektiv umgesetzt werden könnte. Zeitgleich stellte sie bis 2020 zusätzliche 200 Millionen Euro für rückkehrbezogene Aktivitäten zur Verfügung.⁷⁷ Im Rahmen der seit 2016 andauernden Bemühungen um eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems legte die Kommission auch eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vor, die darauf abzielt, die unterschiedlichen nationalen Angebote zur Unterstützung von Rückkehr zu harmonisieren und die Fluchtgefahr vor Abschiebungen zu verringern.⁷⁸

Parallel dazu einigten sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament darauf, Frontex personell und finanziell auszubauen und die Agentur mit zusätzlichen Befugnissen in der Organisation, Koordinierung und Umsetzung von Rückführungen auszustatten. Im Sinne eines integrierten Systems der Rückkehrverwaltung wurde innerhalb der Agentur das European Centre for Returns geschaffen.⁷⁹ Daraufhin vervierfachte sich die Zahl der Rückführungen, die diese jährlich vornahm, von 2015 auf 2017. In einer 2019 verabschiedeten Verordnung zum Ausbau von Frontex wurde dem Aspekt Rückkehr noch größere Bedeutung zugesprochen, als er zuvor schon hatte; Rückkehr ist nun neben »Grenzaktionen« eines der beiden primären Betätigungsfelder der Agentur.⁸⁰ Für die

⁷¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final, Brüssel, 13.5.2015, S. 12f.

⁷² Directorate-General Migration and Home Affairs, Strategic Plan 2016–2020, Brüssel, 12.5.2016, S. 34.

⁷³ Ebd., S. 10.

⁷⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. EU Action Plan on Return, COM(2015) 453 final, Brüssel, 9.9.2015.

⁷⁵ Slominski/Trauner, »Reforming Me Softly« [wie Fn. 59], S. 100.

⁷⁶ European Commission, EU Action Plan on Return [wie Fn. 74], S. 3.

⁷⁷ Europäische Kommission, Mitteilung [...] über eine wirksamere Rückkehrpolitik in der Europäischen Union [wie Fn. 70]; dies., Empfehlung (EU) 2017/2338 für ein gemeinsames »Rückkehr-Handbuch«, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, Brüssel, 16.11.2017.

⁷⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung), COM(2018) 634 final, Brüssel, 12.9.2018.

⁷⁹ Europäisches Parlament und Rat der EU, Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Straßburg, 14.9.2016.

⁸⁰ Europäisches Parlament und Rat der EU, Verordnung (EU)

Budgetperiode 2021 – 2027 avisierte diese die Umsetzung von 50.000 Rückführungen pro Jahr.⁸¹

Um die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr zu stärken, entschied die Kommission, zudem die bestehenden zwischenstaatlichen Netzwerke EURINT, EURLO und ERRIN schrittweise in Frontex zu überführen, was bis 2022 abgeschlossen sein soll.⁸²

Der im September 2020 von der EU-Kommission präsentierte Vorschlag für ein neues Migrations- und Asylpaket strebt eine institutionelle Konsolidierung der europäischen Rückkehrpolitik an. Er umfasst eine Reihe zentraler Elemente, die die innereuropäische Kooperation verbessern sollen, darunter die Bestellung eines EU-Rückkehrkoordinators oder einer -koordinatorin, die Einrichtung eines hochrangigen Rückkehr-Netzwerks und die Zusammenlegung von Asyl- und Rückführungsverfahren an den Außengrenzen.⁸³ Die wohl prominenteste rückkehrbezogene Komponente des Kommissionsvorschlags sieht sogenannte »Rückführungspatenschaften« vor. Dies eröffnet den EU-Mitgliedstaaten die Option, ihren Beitrag zur EU-Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz allein dadurch abzugelten, dass sie sich bei der Umsetzung von Rückkehr engagieren. Damit deutet der Vorschlag die Rückführung abgelehnter Asylsuchender in einen Akt europäischer Solidarität um. Dies zeigt, dass die EU-Kommission einen prominenten und dauerhaften Fokus auf Rückkehr für unabdingbar hält, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu reformieren.⁸⁴ Hiermit hat die politische Kopplung von Flüchtlings-

schutz und Rückkehrförderung eine neue Qualität erreicht.

Entwicklungen in der externen Dimension

Reformen der internen Dimension allein genügen nicht, um die Rückkehrquote zu erhöhen – entscheidend ist in vielen Fällen der politische Wille der Regierungen von Herkunftsstaaten, die Rückführung ihrer eigenen Staatsangehörigen zu akzeptieren. Ungeachtet der fortdauernden Bemühungen der EU, Rückübernahmeabkommen mit wichtigen Herkunftsländern abzuschließen, spiegelt der 2016 von der Kommission vorgelegte Partnerschaftsrahmen im Kontext der Europäischen Migrationsagenda die Einsicht wider, dass es anderer Formate und zusätzlicher Anreize bedarf, damit die Regierungen in der Praxis kooperieren. Dieses Rahmenwerk bietet die Grundlage für die Vereinbarung sogenannter Migrationspartnerschaften mit Drittstaaten und verfolgt eine dreifache Zielsetzung: (1) Menschenleben im Mittelmeer zu retten, (2) die Rückkehrquote in die Herkunfts- und Transitländer zu steigern und (3) Migrantinnen und Migranten ebenso wie Flüchtlingen einen Verbleib nahe ihres Heimatortes zu ermöglichen und sie von dem Versuch abzuhalten, auf gefährlichem Weg nach Europa zu gelangen.⁸⁵ Noch im gleichen Jahr wurden Migrationspartnerschaften mit Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal abgeschlossen. Sie beinhalten nicht die Aussicht auf einen Ausbau legaler Zuwanderungswege, sondern nutzen den Einfluss anderer Politikfelder und Instrumente taktisch – beispielsweise aus den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Energie oder Sicherheit –, um die oben genannten Ziele inklusive einer Erhöhung der Rückkehrzahlen zu erreichen.⁸⁶

Dieser Ansatz, Anreize und Sanktionen in anderen Politikfeldern im Sinne einer Hebelwirkung einzusetzen, um die Zusammenarbeit bei der Rückkehr zu intensivieren, hat in den vergangenen Jahren Niederschlag gefunden in einer Reihe von EU-Instrumenten jenseits der Migrationspartnerschaften. Besonders

2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, Brüssel, 13.11.2019.

81 Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing Council Joint Action n°98/700/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council*, 8354/19 ADD 1, Brüssel, 22.5.2019, S. 8.

82 European Court of Auditors, *EU Migrant Return Policy* [wie Fn. 67], S. 7.

83 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein neues Migrations- und Asylpaket*, COM(2020) 609 final, Brüssel, 23.9.2020.

84 Steffen Angenendt u. a., *Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020 (SWP-Aktuell 78/2020), S. 3.

85 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Investitionsbank über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda*, COM(2016) 385, Straßburg, 7.6.2016, S. 6.

86 Roberto Cortinovis, *Migration. EU Return Policy*, Research Social Platform on Migration and Asylum, Juli 2018 (Discussion Brief), S. 8.

erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang (1) der 2020 verabschiedete neue Schengen-Visakodex, der mithilfe eines jährlichen Überprüfungsmechanismus gute Kooperation bei der Rückübernahme belohnen und mangelnde Kooperation in dieser Frage sanktionieren soll; (2) die Ende 2020 erlangte politische Einigung über das neue EU-Finanzierungsinstrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI), das den Weg öffnet für negative Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der Rückkehrkooperation der Partnerländer; (3) das Anfang 2021 fertig verhandelte Cotonou-Folgeabkommen, das die schon im Vorgängerabkommen eingeschriebene Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger noch einmal bekräftigt und die Vereinbarung enthält, zügige Identifizierungsverfahren zu gewährleisten und geeignete Reisedokumente auszustellen.⁸⁷

Parallel hierzu ist die EU-Kommission seit 2016 dazu übergegangen, informelle, juristisch nicht bindende Übereinkünfte mit wichtigen Herkunftsländern auszuhandeln, die von ihrem Gehalt her formellen Rückübernahmeabkommen ähneln,⁸⁸ dabei aber mehr Flexibilität und Verhandlungsspielraum bieten, beispielsweise wenn es um die Klausel zu Drittstaatsangehörigen geht: Solche Klauseln sehen vor, dass das Partnerland auch Migrantinnen und Migranten anderer Nationalität zurücknimmt, die sich im Transit befanden. Die EU-Mitgliedstaaten bestehen darauf, in offiziellen EU-Rückübernahmeabkommen diese besonders umstrittene Klausel beizubehalten. Dagegen hat die EU-Kommission bei der Aushandlung informeller Übereinkünfte mehr Spielraum, von Standardtexten abzuweichen und flexibel zu agieren.⁸⁹ Neben den existierenden 18 offi-

ziellen Rückübernahmeabkommen gibt es inzwischen sechs informelle Instrumente, die auf praktische Fortschritte bei der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern abzielen – neben der ersten und wohl bekanntesten Vereinbarung mit Afghanistan (dem »Joint Way Forward« von 2016) zählen hierzu Übereinkünfte mit Äthiopien, Bangladesch, der Côte d'Ivoire, Gambia und Guinea. Abgesehen von diesen formellen und informellen Übereinkommen der EU mit Partnerländern nutzen die einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin bilaterale Kanäle, um ihre rückkehrpolitischen Ziele zu erreichen.⁹⁰

Die große Bedeutung des Themas Rückkehr in der EU-Migrationspolitik zeigt sich auch in der Budgetplanung der EU.

Jenseits dieser unterschiedlichen Ansätze, Regierungen zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen zu bewegen, verstärkt die EU ihr Engagement bezüglich Reintegration. Im Rahmen ihres Vorschlags für ein neues Asyl- und Migrationspaket legte die Kommission eine Defizitanalyse der bisherigen Aktivitäten im Bereich freiwillige Rückkehr und Reintegration vor.⁹¹ Die im April 2021 veröffentlichte EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung strebt an, das Potential von AVR(R)-Programmen zur Erhöhung der Rückkehrzahlen besser auszuschöpfen.⁹² Die zentrale Rolle, die Frontex bei der Umsetzung dieser Strategie zugewiesen wird, wirft allerdings die Frage auf, wie freiwillige und erzwungene Rückkehr gegeneinander abgegrenzt werden können und welchen Rechenschaftspflichten die EU-Grenzschutzagentur unterliegen soll.⁹³

⁸⁷ Europäisches Parlament und Rat der EU, *Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)*, Brüssel, 20.6.2019; Vince Chadwick, »EU Breaks Impasse on Aid Budget«, *devex.com*, 22.12.2020; Marina Strauss, »Post-Cotonou: EU Reaches Agreement with African, Caribbean and Pacific States«, *Deutsche Welle* (online), 16.4.2021.

⁸⁸ Jean-Pierre Cassarino/Mariagiulia Giuffré, *Finding Its Place in Africa: Why Has the EU Opted for Flexible Arrangements on Readmission?*, University of Nottingham, Human Rights Law Centre, 1.12.2017 (FMU Policy Brief Nr. 01/2017), S. 1.

⁸⁹ Slominski/Trauner, »Reforming Me Softly« [wie Fn. 59], S. 11f.

⁹⁰ Peter Slominski/Florian Trauner, »How Do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (Non-)use of »Europe« during the Migration Crisis«, in: *Journal of Common Market Studies*, 56 (2018) 1, S. 101 – 118.

⁹¹ European Commission, *Commission Staff Working Document Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management and Amending Council Directive (EC)2003/109 and the Proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*, SWD(2020) 207 final, Brüssel, 23.9.2020, S. 87f.

⁹² Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung*, COM(2021) 120 final, Brüssel, 27.4.2021.

⁹³ Erlend Paasche, »The Rise of Frontex in the EU's New Strategy on Assisted Return«, University of Oxford, Faculty of

Die in diesem Abschnitt dargestellte große Bedeutung des Themas Rückkehr in der internen und externen Dimension der EU-Migrationspolitik manifestiert sich auch in der Budgetplanung der EU. Der neue Asyl- und Migrationsfonds für die Jahre 2021 – 2027 umfasst 9,882 Milliarden Euro; hiervon sollen 2,195 Milliarden Euro dafür eingesetzt werden, irreguläre Migration zu mindern und Rückkehr zu fördern – ein Vielfaches der hierfür in der vorherigen Budgetperiode zur Verfügung stehenden Mittel.⁹⁴

Die Gesamtschau der rückkehrpolitischen Entwicklungen auf EU-Ebene zeigt, dass dieses schon seit Anfang der 2000er Jahre etablierte Politikfeld seit 2015 von besonders dynamischen Entwicklungen geprägt ist. Die Vielzahl der rückkehrbezogenen Policy-Aktivitäten und der hohe Stellenwert von Rückkehr im Kontext des neuen Migrations- und Asylpakets der EU erklären sich zumindest zum Teil daraus, dass verstärkte rückkehrpolitische Bemühungen deutlich konsensfähiger sind als andere migrations- und flüchtlingspolitische Vorhaben, zum Beispiel die Entwicklung eines EU-weiten Verteilungsschlüssels für Asylsuchende. Rückkehr bildet also in mancher Hinsicht den kleinsten gemeinsamen Nenner in den Verhandlungen um die seit Jahren ausstehende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Allerdings haben die zahlreichen neuen Instrumente und gesetzgeberischen Vorschläge im Bereich Rückkehrförderung bisher nicht die erhofften Ergebnisse geliefert: Die von der EU-Kommission zur Messlatte des Erfolgs erhobene Rückkehrquote sinkt, anstatt zu steigen. Gleichzeitig führt die Fokussierung auf eine Erhöhung der Rückkehrzahlen dazu, dass die politische Debatte auf Fragen der Effizienz verengt wird. Die Auswirkungen der entsprechenden Maßnahmen auf andere Politikfelder geraten dabei aus dem Blick. Das folgende Kapitel wendet sich möglichen Zielkonflikten im Bereich Rückkehrförderung zu.

Law, 7.5.2021 (Border Criminologies Blog).

94 Europäisches Parlament und Rat der EU, *Verordnung 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds*, Straßburg, 7.7.2021.

Risiken und Nebenwirkungen

Die Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, irreguläre Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchende zur Rückkehr zu bewegen, haben nicht nur Auswirkungen auf die Betroffenen, sondern vor allem auch auf die Transit- und Herkunftsländer. Während sich politikberatende Papiere nach wie vor auf die effizientere und humanere Umsetzung von Rückkehrpolitik konzentrieren, beschäftigen sich empirische Untersuchungen aus dem akademischen Raum zunehmend mit den gesellschaftlichen und politischen Folgen der Priorisierung von Rückkehr. Viele dieser Beiträge thematisieren das Spannungsverhältnis zwischen rückkehrpolitischen Zielsetzungen und denen anderer Politikfelder, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Staaten. Bisher wurde jedoch nirgends versucht, diese meist aus einzelnen Länderfallstudien gewonnenen Erkenntnisse zusammenzuführen und zu ordnen.

In diesem Kapitel wird unterschieden zwischen den entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Implikationen der derzeitigen Ausgestaltung deutscher und europäischer Rückkehrpolitik. Diese Unterscheidung ist nicht trennscharf, bietet aber einen ersten systematischen Überblick über die negativen Folgewirkungen, die rückkehrpolitische Bemühungen in anderen Politikbereichen haben können. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass nicht alle Zielkonflikte in allen Ländern auftreten, sondern stark vom jeweiligen Kontext abhängig sind. Mögliche positive (Entwicklungs-)Wirkungen von Rückkehr ergeben sich meistens in der Folge genuin freiwilliger Rückkehr ohne direkten oder indirekten Zwang; daher stehen sie hier nicht im Fokus.

Entwicklungspolitische Zielkonflikte

Die deutsche und europäische Entwicklungspolitik hat sich verpflichtet, eine Reihe zentraler internationaler Übereinkünfte umzusetzen, allen voran die Agenda 2030 und ihre 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)

sowie die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit,⁹⁵ die auf den Prinzipien Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht basiert.⁹⁶ Das rückkehrpolitische Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird bisweilen mit dem Verweis auf SDG 10.7 begründet, das eine planvolle und gut gesteuerte Migrationspolitik anstrebt. Führt man sich allerdings die in dem Motto »leave no one behind« enthaltenen Kernziele vor Augen – Armut zu verringern und benachteiligte Gruppen zu unterstützen –, wird deutlich, dass eine solche Bezugnahme dem Geist der Agenda 2030 nicht gerecht wird. Die Erklärung von Paris wiederum plädiert dafür, EZ-Maßnahmen stärker an den Prioritäten der Partnerländer auszurichten, und zu diesen Prioritäten gehört in der Regel nicht die Rückübernahme abgelehnter Asylsuchender und irregulärer Migrantinnen und Migranten.

Schwächung entwicklungspolitischer Prinzipien auf europäischer Ebene

Die im Zuge der Priorisierung rückkehrpolitischer Zielsetzungen von europäischer Seite angewandten Strategien der Informalisierung und Konditionalisierung führen zu Widersprüchen mit entwicklungspolitischen Grundsätzen und drohen diese zu schwächen.

Aus Furcht vor Kritik der eigenen Bevölkerung verweigern die Regierungen vieler Herkunftsländer den Abschluss eines rechtlich verbindlichen Rückübernahmeabkommens. Diesen Vorbehalt begehrte die EU in den letzten fünf Jahren zunehmend

⁹⁵ Inklusive der Folgeprozesse der Aid Effectiveness Agenda, unter anderem des Aktionsplans von Accra und der Entwicklungspartnerschaft von Busan.

⁹⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, »Grundsätze und Ziele«, Berlin 2021; Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission*, 2017/C 210/01, Brüssel, 30.6.2017.

mit der Strategie, auf informelle, rechtlich nicht bindende Vereinbarungen auszuweichen.⁹⁷ Diese Herangehensweise ist nicht neu, sondern schreibt eine Tendenz fort, die in den bilateralen Rückübernahmeverhandlungen zwischen EU-Mitgliedstaaten und den Hauptherkunftsländern irregulärer Migration seit einigen Jahren besteht.⁹⁸

**Die zunehmende Priorisierung
rückkehrpolitischer Ziele
durchdringt immer stärker andere
Politikbereiche, in erster Linie
die Entwicklungszusammenarbeit.**

Ungeachtet der Tatsache, dass sich die Inhalte informeller Rückübernahmevereinbarungen oft weitgehend mit denen offizieller Rückübernahmeabkommen decken, sind Erstere für die Regierungen der Herkunftsländer in der Regel leichter zu akzeptieren, da sie öffentlichkeitsfern verhandelt werden können und keiner demokratischen Kontrolle unterliegen.⁹⁹ Für die EU hat diese Art von *soft law* den Vorteil, dass weniger gesetzgeberische Hürden zu überwinden sind und sie so in einer Krisensituation Einsatz signalisieren und den Erwartungen entsprechen kann, schnell und effektiv zu reagieren.¹⁰⁰ Gleichzeitig birgt diese Strategie das Risiko, Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht in Herkunftsländern – zentrale Bestandteile guter Regierungsführung – zu untergraben. Die Art und Weise, wie verhandelt wird, um zu diesen Vereinbarungen zu gelangen, macht es Öffentlichkeit und Legislative unmöglich, ihre Kontrollfunktion auszuüben und beispielsweise auf problematische Regelungen hinzuweisen, geschweige denn ihre Umsetzung kritisch zu begleiten und zu prüfen. Im Ergebnis sinkt das Vertrauen in den Staat.¹⁰¹

Weder rechtlich bindende Abkommen noch informelle Übereinkünfte garantieren für sich genommen eine funktionierende rückkehrpolitische Zu-

sammenarbeit. Die EU nutzt deshalb zunehmend andere Politikbereiche, um kooperatives Verhalten hinsichtlich Rückübernahme zu belohnen bzw. unkooperatives zu sanktionieren. Auch dieses Vorgehen ist in der Sache nicht neu – bereits in der Vergangenheit hat die EU Anreize für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gesetzt.¹⁰² Bis 2015 waren diese aber weitgehend auf Visaliberalisierungen bzw. auf das Versprechen legaler Zuwanderungswege beschränkt.

Seitdem führt die zunehmende Priorisierung rückkehrpolitischer Zielsetzungen zu einer Ausweitung dieser Strategie und durchdringt immer stärker andere Politikfelder, in erster Linie die Entwicklungszusammenarbeit. Diese als *more for more* bezeichnete Herangehensweise wird zum Beispiel erkennbar in der Ausgestaltung der seit 2016 mit wichtigen Herkunftsländern abgeschlossenen Migrationspartnerschaften ebenso wie in der Verteilung von Geldern aus dem 2015 eingerichteten Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika.¹⁰³

Das eher auf Sanktionen als auf Anreizen basierende Gegenstück zu diesem Ansatz (*less for less*) ist insbesondere in entwicklungspolitischen Kreisen äußerst umstritten.¹⁰⁴ Dennoch wird es immer häufiger eingesetzt: Nicht nur der neue Schengen-Visakodex beinhaltet explizit die Möglichkeit von Sanktionen; durch die Ausgestaltung von NDICI ist die Option einer negativen Konditionalisierung von EZ-Mitteln in Reaktion auf mangelnde Kooperation bei der Rückübernahme nun offiziell in das entwicklungspolitische Portfolio der EU eingeschrieben. Der Kommissionsentwurf für

102 Vgl. Annabelle Roig/Thomas Huddleston, »EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse«, in: *European Journal of Migration and Law*, 9 (2007) 3, S. 363–387; Florian Trauner/Imke Kruse, »EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?«, in: *European Journal of Migration and Law*, 10 (2008) 4, S. 411–438; Wolff, »The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey« [wie Fn. 68].

103 Ana Uzelac, *Returns at What Cost. The Challenges of Placing Readmissions at the Heart of EU Migration Policies*, Den Haag: Clingendael, Juni 2019 (Clingendael Policy Brief), S. 4ff.

104 David Kipp/Anne Koch, »Auf der Suche nach externen Lösungen: Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten«, in: Anne Koch u. a. (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), S. 9–22 (18).

97 Jonathan Slagter, »An ›Informal‹ Turn in the European Union's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa«, Washington, D. C.: MPI, 10.1.2019.

98 Jean-Pierre Cassarino, »Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood«, in: *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 42 (2007) 2, S. 179–196.

99 Slominski/Trauner, »Reforming Me Softly« [wie Fn. 59], S. 105.

100 Ebd., S. 94.

101 Hintergrundgespräch mit Vertreter/Vertreterin des Institute for Security Studies (ISS), Oktober 2020.

ein neues Migrations- und Asylpaket der EU bekräftigt die strategische Nutzung von Hebeln aus anderen Politikfeldern, die Drittstaaten dazu bringen sollen, beim Thema Rückübernahme zu kooperieren.¹⁰⁵ Die Erfolgsaussichten dieses Ansatzes sind zweifelhaft.¹⁰⁶ Zugleich ist er mit sehr realen entwicklungspolitischen Risiken verbunden: Werden EZ-Mittel nicht primär gemäß den Zielen der Agenda 2030 verwandt, sondern stattdessen klar interessengeleitet, kann dies negative Auswirkungen gerade auf längerfristig angelegte Ansätze und Projekte haben, für die Vertrauen und Legitimität aus Sicht der Partner eine Erfolgsbedingung sind. Klafft die Lücke zwischen normativem Anspruch und interessengeleiteter Umsetzung zu weit auseinander, droht dies die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zu delegitimieren.

Darüber hinaus widerspricht ein auf Sanktionen beruhendes Vorgehen dem entwicklungspolitischen Prinzip partnerschaftlicher Zusammenarbeit. So ist etwa Afghanistan maßgeblich auf Finanzhilfen der EU angewiesen. Die implizite Androhung der EU, diese zu kürzen, war ausschlaggebend dafür, dass die afghanische Regierung 2016 der »Joint Way Forward« genannten Vereinbarung zu einer verbesserten Zusammenarbeit bei Rückführungen zugestimmt hat.¹⁰⁷ Eine unter solchen Bedingungen zustande gekommene Kooperation untergräbt die Idee einer Partnerschaft auf Augenhöhe. Dies bleibt nicht ohne Folgewirkung: Entpuppt sich das EZ-Prinzip der Partnerschaftlichkeit als leere Formel, kann die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit schweren Schaden nehmen.

Legitimierung autoritärer Regime

Für die externe EU-Migrationspolitik gilt, dass Kooperationsmuster gerade seitens autoritär regierter Part-

nerländer von den Machterhaltungsinteressen und Legitimationsstrategien der jeweiligen Eliten geprägt sind.¹⁰⁸ Gleichzeitig sind autoritäre Regime wegen ihrer größeren Unabhängigkeit vom Willen der Wählerinnen und Wähler eher als demokratisch gewählte Regierungen in der Lage, auch innenpolitisch unpopuläre Kooperationen im Bereich Rückkehr einzugehen. Dies spiegelt sich in den Reiseaktivitäten der deutschen Bundesregierung seit 2016 wider: Die klare Priorisierung einer Erhöhung der Rückkehrzahlen hatte zur Folge, dass deutsche Delegationen wiederholt einige kleinere autoritär regierte Staaten wie Guinea und Guinea-Bissau besuchten, die zuvor nicht im Fokus der deutschen Außenpolitik standen. Dies sollte den von Deutschland initiierten rückkehrpolitischen Verhandlungen Nachdruck verleihen. Mali¹⁰⁹ und Niger erlebten im Zuge der Bemühungen um eine Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda inklusive der darin enthaltenen rückkehrspezifischen Ziele ebenfalls deutlich mehr hochrangige Staatsbesuche von europäischer Seite.¹¹⁰ Das offensichtliche Werben um die Kooperation der jeweiligen Regierungen wertet deren internationales Ansehen auf und stärkt sie auf diese Weise.

Europäische Regierungen befinden sich daher in dem Zwiespalt, einerseits rückkehrpolitische Zusammenarbeit intensivieren zu wollen, andererseits autoritäre Regime eben dadurch zu legitimieren. Dieses Problem zeigt sich auch bei den Diskussionen um den Ende 2020 nicht verlängerten generellen Abschiebestopp von Deutschland nach Syrien. Während das BMI argumentiert, zumindest die mögliche Abschiebung von Gefährdern und Straftätern solle geprüft werden, verweisen Gegnerinnen und Gegner dieser Pläne darauf, dass aufgrund der vom Regime al-Assads verübten Menschenrechtsverletzungen keine diplomatischen Beziehungen bestünden.¹¹¹

¹⁰⁵ European Commission, »New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers«, Brüssel, 23.9.2020.

¹⁰⁶ David Kipp u. a., *Negative Sanktionen und auswärtige EU-Migrationspolitik. »Less for less« führt nicht zum Ziel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 54/2020); Anna Knoll/Andrew Sheriff, *Making Waves: Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe. A Study of Recent Developments in the EU Institutions, Denmark, Germany, the Netherlands and Sweden*, Maastricht: ECDPM, 2017 (Rapport 2017:01).

¹⁰⁷ Luigi Limone, »EU-Afghanistan »Joint Way Forward on Migration Issues: Another »Surrealist« EU Legal Text?«, *European Area of Freedom Security & Justice Blog*, 1.8.2017.

¹⁰⁸ Koch u. a. (Hg.), *Migrationsprofiteure?* [wie Fn. 104], S. 6.

¹⁰⁹ Laut Democracy Index war Mali im Jahr 2016 als hybrides Regime eingestuft; seit 2020 fällt das Land in die Gruppe der autoritären Staaten.

¹¹⁰ European Commission, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 960 final, Brüssel, 14.12.2016, Annex 1 und 2.

¹¹¹ »Abschiebungen nach Syrien ab Januar rechtlich wieder möglich«, in: *Zeit Online*, 11.12.2020.

Außenpolitische Zielkonflikte

Die deutsche und europäische Außenpolitik beansprucht für sich, sich weltweit für Frieden und Sicherheit zu engagieren. Ferner möchte sie beitragen zu Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge, humanitärer Hilfe, der Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie von Menschenrechten. Einzelne interessengeleitete Anliegen sollen dabei immer mit diesen übergreifenden Zielsetzungen abgeglichen und auf mögliches Konfliktpotential hin geprüft werden.¹¹² Empirische Untersuchungen in Drittstaaten ebenso wie Gespräche mit deutschen Entscheidungsträgerinnen und -trägern weisen jedoch darauf hin, dass dies wegen der starken innenpolitischen Priorisierung von Rückkehr in den vergangenen Jahren nicht immer der Fall war. Nicht nur, dass es Verletzungen des Non-Refoulement-Gebots durch Drittstaaten im Kontext sogenannter Kettenabschiebungen gab und eine allgemeine Schwerpunktverschiebung in außenpolitischen Verhandlungen zugunsten rückkehrpolitischer Ziele stattgefunden hat – insbesondere steht die aktuelle Rückkehrpolitik im Konflikt zu dem außenpolitischen Anspruch, fragile Staaten zu stabilisieren bzw. demokratische Regime zu konsolidieren.

Verletzung des Non-Refoulement-Gebots

Einer der größten Streitpunkte bei der Vereinbarung von Rückübernahmeabkommen ist die Forderung von europäischer Seite, dass sich die darin enthaltenen Verpflichtungen nicht nur auf die Rückübernahme von Staatsangehörigen des Partnerlandes beziehen, sondern auch auf Drittstaatsangehörige, die über das jeweilige Land eingereist sind. In manchen Fällen scheitern die Verhandlungen an dieser Klausel.¹¹³ Hat sich die EU bzw. ein einzelner EU-Mitgliedstaat mit dieser Forderung durchgesetzt, kann dies eine Kettenreaktion erzwungener Rückführungen auslösen, deren Rechtmäßigkeit fraglich ist und die mit menschenrechtlichen Risiken für die betroffenen Menschen verbunden sind. Ein Beispiel ist das Rück-

übernahmeabkommen zwischen Spanien und Mauretanien, in dessen Folge andere Westafrikanerinnen und -afrikaner an der mauretanischen Grenze zu Mali oder Senegal praktisch ausgesetzt wurden.¹¹⁴ Laut Medienberichten geschah dies trotz Warnungen von UNHCR, weite Landesteile Malis seien unsicher, und ungeachtet der Hinweise der IOM, manche Asylsuchende hätten keine Gelegenheit gehabt, einen Antrag auf Asyl zu stellen.¹¹⁵

An anderen EU-Außengrenzen werden ähnliche Vorwürfe laut: So sollen aus der EU bzw. aus Griechenland in die Türkei rückgeführte Drittstaatsangehörige in sogenannten Kettenabschiebungen in ihre Herkunftsländer zurückgebracht worden sein, ohne Zugang zu Asyl und unter Missachtung des Non-Refoulement-Prinzips.¹¹⁶ Dieses Vorgehen birgt nicht nur individuelle menschenrechtliche Risiken für die Betroffenen. Die Nichtbeachtung des Non-Refoulement-Gebots unterminiert zudem eine wichtige, völkerrechtlich verankerte Errungenschaft des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes.

Schwächung europäischer Verhandlungsmacht in anderen Politikbereichen

Die starke Fokussierung auf Rückkehr kann deutsche bzw. europäische Verhandlungspositionen in anderen Teilbereichen der Migrationspolitik oder in anderen Politikfeldern schwächen und dazu beitragen, dass Verhandlungen sich verzögern oder das Abschließen von Abkommen erschwert wird. Für viele Länder, die für Deutschland und die EU migrationspolitisch von Bedeutung sind, hat das Thema Rückkehr aus Europa keine oder nur geringe Priorität.¹¹⁷ Auch Reintegration steht nicht an erster Stelle ihrer Prioritätenliste. Dennoch – oder gerade deshalb – kann es Herkunftsländern gelingen, diese Problematik für sich zu nutzen und die eigene Verhandlungsposition zu verbessern.

Ein Beispiel sind die Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen, die ausnahmslos von europäischer Seite initiiert werden und bei denen das Inter-

¹¹² AA, »Grundprinzipien deutscher Außenpolitik«, Berlin, 9.10.2019; Europäische Union, *EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union)*, 1992, Artikel 21.

¹¹³ Ein Beispiel hierfür ist Marokko, vgl. Kevin Kaiser, *EU-Morocco Negotiations on a Readmission Agreement: Obstacles to a Successful Conclusion*, Brügge: College of Europe, 2019 (EU Diplomacy Paper 07/2019); Coleman, *European Readmission Policy* [wie Fn. 6].

¹¹⁴ Florian Trauner/Stephanie Deimel, »The Impact of EU Migration Policies on African Countries: The Case of Mali«, in: *International Migration*, 51 (2013) 4, S. 20–32 (21).

¹¹⁵ »West Africans Are Dying Trying to Reach the Canary Islands«, in: *The Economist* (online), 26.11.2020.

¹¹⁶ Sevda Tunaboylu/Jill Alpes, *The EU-Turkey Deal: What Happens to People Who Return to Turkey?*, Oxford, Februar 2017 (Forced Migration Review 54), S. 84–87.

¹¹⁷ Hintergrundgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des AA, Oktober 2020.

esse der EU und ihrer Mitgliedstaaten an einer Steigerung der Rückkehrzahlen im Mittelpunkt steht. Je ausgeprägter der Wunsch der EU nach Kooperation ist, desto eher können Partnerländer eigene Bedingungen für eine Zusammenarbeit durchsetzen, was zu »umgekehrter Konditionalität« (*reversed conditionality*) führt.¹¹⁸ Auch wenn die Verhandlungsmacht der EU zunächst größer erscheint, kann der für Partnerländer offensichtlich hohe Stellenwert, den sie der Rückkehrfrage beimisst, die Verhandlungsposition der EU schwächen.¹¹⁹

Dies illustriert das Beispiel Marokko: Das Land bedient sich des Themas Rückkehr dafür, auf internationaler Bühne Unterstützung für die Anerkennung der Westsahara als marokkanisches Staatsgebiet einzuwerben. Dafür arbeitet Marokko mit verschiedenen europäischen Ländern bilateral im Bereich Rückkehr zusammen, unter anderem mit Spanien und Schweden. Durch die enge Kooperation konnte Marokko nicht nur spanischen Druck in der Westsahara-Frage abwenden;¹²⁰ auch Schweden verkündete, als Gegenleistung für die Zusammenarbeit die Unabhängigkeit der Westsahara nicht anzuerkennen.¹²¹ Im Februar 2016 einigte Marokko sich auch mit Deutschland auf ein Verfahren zur beschleunigten Rückführung marokkanischer Staatsbürgerinnen und -bürger, im Zuge dessen Marokko zustimmte, von der EU ausgestellte Laissez-passer-Dokumente als Ersatz für fehlende Pässe anzuerkennen. Dafür sicherte Deutschland Marokko zu, ein Berufungsverfahren der EU gegen ein Agrar- und Fischereiabkommen mit Marokko zu unterstützen, das der Europäische Gerichtshof im Dezember 2015 teilweise für ungültig erklärt hatte, weil es die umstrittenen Gebiete der Westsahara einschloss.¹²² Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit der EU als Ganzem stocken

dagegen, nicht zuletzt wegen der Westsahara-Frage.¹²³ Dies macht deutlich, wie Marokko das Thema Rückkehr einsetzt, um seine Interessen im Westsahara-Konflikt zu verfolgen, und dabei bilaterale Kanäle den Verhandlungen auf europäischer Ebene vorzieht.

Die EU-Kommission hat erklärt, grundsätzlich alle Politikfelder nutzen zu wollen, um ihre migrationspolitischen Vorstellungen umzusetzen.

Diese Form umgekehrter Konditionalität gilt nicht nur für Marokko, sondern in unterschiedlichem Ausmaß ebenfalls für andere afrikanische Transit- und Herkunftsländer.¹²⁴ Um dem entgegenzuwirken und ihrerseits ihre Verhandlungsmacht zu vergrößern, hat die EU-Kommission in den letzten Jahren immer wieder erklärt, grundsätzlich alle Politikfelder nutzen zu wollen, um ihre migrationspolitischen Ziele zu erreichen, unter anderem Nachbarschaftspolitik, Energie, Sicherheit, Digitalpolitik und Handel.¹²⁵ Die für die jeweiligen Bereiche zuständigen Generaldirektionen sträuben sich jedoch, ihre eigenen Interessen den eng gesteckten migrationspolitischen Zielen unterzuordnen und damit Gefahr zu laufen, eigene nicht realisieren zu können.

In der Handelspolitik könnte eine solche Verknüpfung etwa die mit der Neuausrichtung der EU-Afrika-Strategie angekündigten intensiveren Handelsbeziehungen untergraben und einen Dialog auf Augenhöhe mit afrikanischen Partnern schwierig machen.¹²⁶ Auch die Generaldirektion Außenbeziehungen (bis 2011) und der Europäische Auswärtige Dienst (seit 2010), die sich mit breiteren politischen Zielen befassen, befürchten, die Fokussierung auf Rückkehr könne die politischen Beziehungen mit Partnerländern gefährden, und fordern einen ausgewogeneren Ansatz.¹²⁷ Die Verhandlungen über die Ausgestaltung des Cotonou-Folgeabkommens wurden zum Beispiel erschwert, weil die europäische Seite das Thema Rückkehr ins Zent-

118 Cassarino, »Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood« [wie Fn. 98], S. 192.

119 Hintergrundgespräch mit Vertreter/Vertreterin des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), Dezember 2020, sowie mit Vertreter/Vertreterin des Arnold-Bergstraesser-Instituts für kulturwissenschaftliche Forschung (ABI), November 2020.

120 Isabelle Werenfels, »Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien«, in: Koch u. a. (Hg.), *Migrationsprofiteure?* [wie Fn. 104], S. 23–35 (30f).

121 Aleksandra Eriksson, »How Moroccan Street Boys Changed Swedish Foreign Policy«, in: *EUobserver* (online), 7.3.2016.

122 »Deutschland und Marokko vereinbaren schnelle Abschiebungen«, in: *Zeit Online*, 29.2.2016.

123 Werenfels, »Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien« [wie Fn. 120], S. 30f.

124 Trauner/Deimel, »The Impact of EU Migration Policies on African Countries« [wie Fn. 114], S. 25.

125 Europäische Kommission, *Mitteilung [...] über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern* [wie Fn. 85], S. 10.

126 Kipp u. a., *Negative Sanktionen und auswärtige EU-Migrationspolitik* [wie Fn. 106], S. 4.

127 Kaiser, *EU-Morocco Negotiations* [wie Fn. 113], S. 19.

rum rückte¹²⁸ — mit dem Ergebnis, dass sich die Einigung über das Abkommen erheblich verzögerte.¹²⁹

Proteste und Unruhen in Herkunftsländern

Politische Entscheidungsträgerinnen und -träger in Herkunftsländern müssen bei der Frage, ob und inwieweit sie mit der EU bei deren Migrationsanliegen zusammenarbeiten, verschiedene Aspekte berücksichtigen, darunter sozioökonomische Kosten, Parteipolitik, anstehende Wahlen, Medienaufmerksamkeit, die öffentliche Meinung und den Einfluss der Diaspora.¹³⁰ Insbesondere Kooperation bei der Rückübernahme stößt meist auf große Ablehnung in der Bevölkerung.¹³¹ Ein Grund hierfür ist die Bedeutung von Rücküberweisungen (*remittances*) aus dem Ausland: Diese kommen den Menschen vor Ort unmittelbar zugute und sichern häufig die Lebenshaltungskosten der zurückgebliebenen Familienangehörigen.¹³² Im Senegal beispielsweise hat etwa die Hälfte der Bevölkerung Verbindungen zu Familienmitgliedern im Ausland. Deren Rücküberweisungen ermöglichen den Zurückgebliebenen Zugang zu harten Währungen, was Wechselraten stabilisiert und den Konsum im Land und damit wirtschaftliches Wachstum insgesamt unterstützt. Dadurch fungieren die im Ausland lebenden Verwandten auch als soziales Sicherungsnetz.¹³³ Wenn Migrantinnen und Migranten zurückkehren müssen, fallen diese Einnahmen und das

damit einhergehende Maß an Planungssicherheit für die Zurückgebliebenen weg.¹³⁴

Vor diesem Hintergrund kann die Bereitschaft der jeweiligen Regierung zur rückkehrpolitischen Zusammenarbeit mit der EU zu innenpolitischen Spannungen führen. Die Tatsache, dass zum Beispiel Marokko und Algerien Abschiebungen auf dem Seeweg zulassen, die von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen werden, gleichzeitig jedoch keine Rückführungen per Flugzeug gestatten, zeigt, wie gesellschaftlich aufgeladen die Thematik ist.¹³⁵ Im schlimmsten Fall entlädt sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung in Unruhen und Protesten und kann die Stabilität von Herkunftsländern gefährden, vor allem in fragilen Kontexten oder in Ländern mit noch jungen Demokratien.¹³⁶

So mündete ein im Jahr 2016 geplantes Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Mali in einem unerwarteten öffentlichen Aufruhr und in Protesten der örtlichen Bevölkerung. Die Diaspora und die Opposition kritisierten das geplante Abkommen ebenso, woraufhin die malische Regierung ihre Bereitschaft zur Kooperation zurückzog.¹³⁷ Dennoch hat die EU-Kommission angekündigt, die rückkehrpolitische Zusammenarbeit fortzusetzen. In einem ohnehin fragilen Kontext wie in Mali ist dies mit Risiken verbunden: Spannungen können sich verschärfen, radikale Gruppen an Macht gewinnen, Gewaltkonflikte weiter angefacht werden.¹³⁸

128 Tsion Tadesse Abebe/Aimée-Noël Mbiyozo, »Focus on Migrant Return Threatens AU-EU Negotiations«, Pretoria: ISS, 22.10.2020.

129 Hintergrundgespräch mit Vertreterinnen/Vertretern des ISS, Oktober 2020.

130 Melissa Mouthaan, »Unpacking Domestic Preferences in the Policy-receiving State: The EU's Migration Cooperation with Senegal and Ghana«, in: *Comparative Migration Studies*, 7 (2019) 35, S. 1–20 (3).

131 Ilke Adam u. a., »West African Interests in (EU) Migration Policy. Balancing Domestic Priorities with External Incentives«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (2020) 15, S. 3101–3118 (3108); Mouthaan, »Unpacking Domestic Preferences in the Policy-receiving State« [wie Fn. 130], S. 10.

132 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hg.), *Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020*, Berlin, April 2020, S. 72f.

133 Uzelac, *Returns at What Cost* [wie Fn. 103], S. 2.

134 Finanzielle Ressourcen aus der Diaspora können in einzelnen Länderkontexten autoritäre Regime stützen: Die eritreische Regierung erhebt eine sogenannte »Diasporasteuer« in Höhe von 2 Prozent des Einkommens von Eritreerinnen und Eritreern im Ausland, die direkt an das Regime fließen. Diese Gelder sowie Rücküberweisungen tragen dazu bei, das Regime zu stabilisieren. Vgl. Nicole Hirt, *Der lange Arm des Regimes – Eritrea und seine Diaspora*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 16.4.2020 (Länderprofile Migration: Daten – Geschichte – Politik); dies., *Forced Migration from Eritrea and Regime Stabilization*, Migration Governance and Asylum Crises (MAGYC), März 2021 (MAGYC Policy Brief), S. 2, 5.

135 Werenfels, »Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien« [wie Fn. 120], S. 25.

136 Louise Hunt, »Warnings over Gambian Migrant Returns as Democratic Transition Wobbles«, in: *The New Humanitarian*, 28.1.2020; Hintergrundgespräch mit Ressortvertreter/-vertreterin, November 2020.

137 Clare Castillejo, *The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017 (Discussion Paper 28/2017), S. 23.

138 Fabian Wagner, »E. U. Deportations Risk Further Destabilizing Mali«, in: *Refugees Deeply* (online), 2.7.2018.

Auch in Gambia hat die rückkehrbezogene Zusammenarbeit mit der EU in der jüngeren Vergangenheit massive innenpolitische Konflikte hervorgerufen. Die demokratisch gewählte Regierung von Adama Barrow, die 2017 die seit 1994 bestehende autokratische Herrschaft des vorherigen Präsidenten Yahya Jammeh abgelöst hat, wurde direkt nach Amtsantritt von europäischer Seite unter Druck gesetzt, bei der Rückübernahme stärker zu kooperieren.¹³⁹ Das Entgegenkommen der gambischen Seite, das einen Anstieg der Rückkehrzahlen mit sich brachte, war allerdings nicht von Dauer. Angesichts der Tatsache, dass viele grundlegende Probleme des Landes auch nach dem Regierungswechsel weiter bestanden, wichtige Reformen im Sicherheits- und Mediensektor ausblieben und sich die wirtschaftliche Situation der gambischen Bevölkerung nicht verbesserte, nahmen es viele Gambierinnen und Gambier als Verrat wahr, dass die Regierung gleichzeitig die rückkehrpolitische Kooperation mit der EU ausbaute. Öffentlicher Protest begann sich zu formieren – Anfang 2019 erklärte die Regierung daraufhin ein Rückkehrmoratorium.¹⁴⁰ Dieses Aussetzen der rückkehrpolitischen Zusammenarbeit war ein bedeutsames Signal, dass sie bereit war, die Interessen der eigenen Bevölkerung gegenüber ausländischen Interessen zu schützen, um die innenpolitische Situation zu beruhigen und den laufenden Demokratisierungsprozess nicht zu gefährden.¹⁴¹

Die hier skizzierten Beispiele weisen auf das destabilisierende Potential einer starken Priorisierung von Rückkehrpolitik hin, gerade in der Zusammenarbeit mit jungen Demokratien.

Sicherheitspolitische Zielkonflikte

Die deutsche und europäische Sicherheitspolitik legt einen Schwerpunkt auf das frühzeitige Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten. Sie bekennt sich dazu, international für dauer-

haften Frieden, nachhaltige Sicherheit und globale Stabilität einzutreten, Menschenrechte und Demokratie aktiv zu fördern und Drittländer bei der Bekämpfung von Terrorismus zu unterstützen.¹⁴² Gleicht man diese Zielsetzungen mit den rückkehrpolitischen Bemühungen und Praktiken der letzten Jahre ab, zeigen sich Konflikte insbesondere hinsichtlich der Anstrengungen, Postkonfliktgesellschaften zu stabilisieren und Folgekonflikte zu vermeiden.

Neue Konflikte durch die Rückkehr von Flüchtlingen

Ein mögliches Sicherheitsrisiko bzw. eine Gefahr für die Stabilität eines Postkonfliktlandes liegt darin, dass zwischen zurückkehrenden Flüchtlingen und der übrigen Bevölkerung neue Konflikte entstehen können. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe; häufig geht es aber um Besitzansprüche an Land und Eigentum. So konnten beispielsweise vor allem 2007 und 2008 zurückkehrende Binnenvertriebene und Flüchtlinge im Irak ihre früheren Häuser und Wohnungen oft nicht wieder beziehen, weil diese von anderen Menschen bewohnt (oder zerstört) waren. Die daraus resultierenden Konflikte können nicht nur den Rückkehrprozess behindern, sondern auch erneute Gewalt und Instabilität auslösen.¹⁴³

In Liberia veränderte der von 1989 bis 2003 währende Bürgerkrieg Siedlungsmuster, die Zusammensetzung von Gemeinden und ihre Landnutzung. Rückkehrende Liberianerinnen und Liberianer fanden ihre Grundstücke in vielen Fällen – aus ihrer Sicht unrechtmäßig – besetzt vor. Die neuen Bewohnerinnen und Bewohner, häufig ehemalige Kämpferinnen und Kämpfer, betrachteten ihr Vorgehen dagegen als angemessene Belohnung für ihre Beteiligung am Kampf.¹⁴⁴ In Burundi wiederum haben Landkonflikte zwischen zurückkehrenden Flüchtlingen und nicht geflohenen Bewohnerinnen und Bewohnern erneute Fluchtbewe-

¹³⁹ Hunt, »Warnings over Gambian Migrant Returns« [wie Fn. 136].

¹⁴⁰ Judith Altrogge/Franziska Zanker, »The Return of Migrants from Europe Is Causing Problems for The Gambia«, *Quartz Africa*, 21.11.2019; Hunt, »Warnings over Gambian Migrant Returns« [wie Fn. 136]; Franziska Zanker/Judith Altrogge, »The Political Influence of Return: From Diaspora to Libyan Transit Returnees«, in: *International Migration*, 57 (2019) 4, S. 167 – 180.

¹⁴¹ Altrogge/Zanker, »The Return of Migrants from Europe« [wie Fn. 140].

¹⁴² Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2016; Europäisches Parlament, *Bericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Jahresbericht 2020*, A9-0256/2020, 15.12.2020.

¹⁴³ Deborah Isser/Peter van der Auweraert, *Land, Property, and the Challenge of Return for Iraq's Displaced*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace (USIP), April 2009 (Special Report 221), S. 2f, 5f.

¹⁴⁴ Jairo Munive Rincon, *Ex-combatants, Returnees, Land and Conflict in Liberia*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2010 (DIIS Working Paper 2010:05), S. 7.

gungen verursacht und zu Spannungen geführt, die eine ernsthafte Bedrohung für den Friedensprozess darstellten.¹⁴⁵

Im Südsudan entwickelten sich Konflikte zwischen Rückkehrenden und Gebliebenen kurz nach der Gründung des Landes 2011 aus einem Gefühl der Entfremdung und Konkurrenz. Ressentiments richteten sich insbesondere gegen Rückkehrer aus anderen ostafrikanischen Ländern. Ihre englischen Sprachkenntnisse oder gar englischsprachigen Universitätsabschlüsse verschafften ihnen einen Vorteil im Wettbewerb um die spärlichen Arbeitsplätze bei der Regierung und in internationalen Organisationen, da Englisch nach der Staatsgründung zur einzigen Amtssprache erklärt wurde und Arabisch damit ins Hintertreffen geriet. Insgesamt wurden Rückkehrerinnen und Rückkehrer als fremd und bedrohlich angesehen, auch wegen westlicher, kulturfremder Kleidungsstile und Verhaltensweisen, die ihnen zugeschrieben wurden. Die daraus erwachsende Feindseligkeit zwischen den Gruppen mündete in gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Jugend-Gangs.¹⁴⁶

Bei umfangreichen Rückführungsinitiativen müssen damit einhergehende Konfliktrisiken berücksichtigt werden.

Diese unterschiedlichen Beispiele zeigen, dass Rückkehrbewegungen in Kombination mit tatsächlicher oder wahrgenommener Diskriminierung aufgrund von Sprache oder mit Landkonflikten nicht nur bestehende Ressentiments verschärfen können, sondern ebenfalls gewalttätige Konflikte auf lokaler Ebene nach sich ziehen, Gesellschaften destabilisieren und damit Transformations- und Friedensprozesse gefährden können.

Auch wenn Vorsicht dabei geboten ist, Erfahrungen aus dem Süd-Süd-Kontext auf die Rückkehr aus Deutschland und Europa zu übertragen, deutet das Beispiel Bosnien und Herzegowina darauf hin, dass mit Rückkehr im Globalen Norden ähnliche Herausforderungen verbunden sein können. In diesem Fall führte die – in vielen Fällen unfreiwillige – Rück-

kehr von circa einer Million geflüchteter Bosnierinnen und Bosnier nach dem Ende des von 1992 bis 1995 dauernden Bürgerkrieges zu einer weiteren gesellschaftlichen Spaltung (neben ethnisch-religiösen Gegensätzen und solchen zwischen ländlichen und urbanen Gebieten). Diese neu hinzugekommene Bruchlinie manifestierte sich unter anderem in struktureller Diskriminierung der Zurückgekehrten seitens der Behörden und auf dem Arbeitsmarkt.¹⁴⁷

Entscheidend dafür, ob und in welchem Maße Rückkehr in Postkonfliktländer gesellschaftliche Spannungen zwischen Rückkehrern und vor Ort Gebliebenen hervorruft, ist letztlich wohl die Größenordnung der Rückkehrbewegung. Da es im Süd-Süd-Kontext mehr Fälle großer kollektiver Rückwanderungen nach Konflikten gibt, stammt auch das Gros der Beispiele für gesellschaftliche Spannungen, die auf Rückkehr zurückzuführen sind, aus diesem Kontext. Weil jeder unfreiwilligen Rückkehr aus europäischen Staaten in der Regel eine Einzelfallprüfung vorausgeht, ist das Problem hier weniger ausgeprägt.

Relevant für die europäische und deutsche Rückkehrpolitik werden die geschilderten Probleme besonders vor dem Hintergrund einer möglichen Rückkehr syrischer Flüchtlinge. Von den knapp 800.000 Syrerinnen und Syrern in Deutschland haben viele nur einen subsidiären Schutztitel, der keinen langfristigen Aufenthalt erlaubt.¹⁴⁸ Aktuell folgt die Bundesregierung der Einschätzung von UNHCR, dass die Sicherheitslage in Syrien keine Rückkehr einer größeren Zahl von Personen zulässt.¹⁴⁹ Das Beispiel Dänemark, wo seit Mai 2021 syrische Flüchtlinge zur Rückkehr aufgefordert werden, zeigt aber, wie schnell sich das ändern kann.¹⁵⁰ Sollte es zu umfangreichen Rück-

¹⁴⁷ Anders H. Stefansson, »Refugee Returns to Sarajevo and Their Challenge to Contemporary Narratives of Mobility«, in: Lynellyn D. Long/Ellen Oxfeld (Hg.), *Coming Home? Refugees, Migrants, and Those Who Stayed Behind*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004, S. 170 – 186 (176 – 178).

¹⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, *Diplomatische Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Arabischen Republik Syrien* [wie Fn. 41], S. 2; lediglich circa 2 Prozent der in Deutschland lebenden Syrer und Syrerinnen genießen unbefristetes Aufenthaltsrecht, die anderen 98 Prozent befinden sich u. a. im Asylverfahren (ca. 3 Prozent), haben einen befristeten Aufenthaltstitel (ca. 83 Prozent) oder gehören sonstigen Kategorien an (12 Prozent).

¹⁴⁹ Deutscher Bundestag, *Die menschenrechtliche Situation der Christen in Syrien*, Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage, Drucksache 19/30210, Berlin, 1.6.2021, S. 4.

¹⁵⁰ Christian Blenker, »Keine Duldung mehr in Dänemark«,

¹⁴⁵ Stephanie Schwartz, »Home, Again: Refugee Return and Post-Conflict Violence in Burundi«, in: *International Security*, 44 (2019) 2, S. 110 – 145 (130, 137ff).

¹⁴⁶ Marc Sommers/Stephanie Schwartz, *Dowry and Division. Youth and State Building in South Sudan*, Washington, D. C.: USIP, November 2011 (Special Report 295), S. 7f, 12.

führungsinitiativen kommen, müssen die damit einhergehenden Konfliktrisiken berücksichtigt werden – umso mehr, als die syrische Regierung mit ihrem kontroversen Gesetz Nr. 10 zu (Grund-)Eigentum und Enteignungen die Voraussetzung für Landkonflikte in größerem Umfang geschaffen hat.¹⁵¹

Kriminelle Rückkehrer als Sicherheitsrisiko in den Herkunftsländern

Die Ausweisung und Abschiebung krimineller Ausländerinnen und Ausländer könnte man als Minimalkonsens hinsichtlich unfreiwilliger Rückkehr bezeichnen: Das Vorgehen ist im Unterschied zu anderen Rückführungen kaum umstritten; darüber hinaus schließt die Genfer Flüchtlingskonvention Flüchtlinge, die aufgrund »eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens« rechtskräftig verurteilt wurden, explizit von dem auf dem Flüchtlingsstatus beruhenden Ausweisungsverbot aus.¹⁵² Angesichts extremistisch-islamistischer Gewalttaten werden Abschiebungen in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten seit Jahren zunehmend mit der Stärkung der inneren Sicherheit begründet. In Deutschland können als »Gefährder« eingestufte Menschen abgeschoben werden, ohne dass eine konkrete Straftat vorliegt.¹⁵³

Mögliche negative Auswirkungen der Rückkehr von Extremisten und Straftäterinnen auf die öffentliche Sicherheit in den Herkunftsländern werden selten thematisiert. Dabei birgt bereits die unfreiwillige Rückkehr abgelehnter Asylsuchender ohne kriminellen Hintergrund sicherheitspolitische Risiken: Ohne Arbeitsplatz und Perspektiven könnten diese sich frustriert der Kriminalität zuwenden oder sich bewaffneten Gruppen anschließen, die in Herkunftsländern wie Nigeria in einigen Landesteilen aktiv sind.¹⁵⁴ Auch in Ghana und Gambia werden Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die wegen unzureichender staatlicher Kapazitäten nicht angemessen reinteg-

riert werden können, von der Regierung als Last empfunden und mit einer steigenden Arbeitslosen- und Kriminalitätsrate in Verbindung gebracht.¹⁵⁵ Gleiches gilt für Marokko, wo die Regierung aus Europa Abgeschobene nicht nur als wirtschaftliche, sondern im Fall von kriminellen oder radikalisierten Rückkehrern auch als gesellschaftliche Hypothek betrachtet.¹⁵⁶

Diese Befürchtungen sind keineswegs aus der Luft gegriffen: Das sogenannte Nördliche Dreieck in Zentralamerika – Guatemala, Honduras und El Salvador – weist extrem hohe Raten an Tötungsdelikten auf, obwohl Gewaltkonflikte offiziell durch Friedensschlüsse beendet wurden.¹⁵⁷ Die große Zahl gewaltsamer Todesfälle ist vor allem auf organisierte Kriminalität durch Gangs zurückzuführen. Deren Geschichte ist eng mit Migration verbunden – viele ihrer Mitglieder wurden aufgrund von Straftaten mit Gang-Hintergrund aus den USA abgeschoben, wohin ihre Eltern vor den Kriegen in der Region geflohen waren. Nach ihrer Abschiebung trafen sie auf schwache staatliche Systeme und einen Mangel an alternativen Perspektiven, was etwa in El Salvador nachweislich zur Folge hatte, dass Gang-Kultur und organisierte Kriminalität sich weiter ausbreiteten und die Gewalttaten stiegen.¹⁵⁸ Der kausale Zusammenhang zwischen der Abschiebung von Kriminellen und einem extremen Anstieg der Gewalt in El Salvador ist inzwischen quantitativ belegt.¹⁵⁹ Dies wiederum hat Auswirkungen für die internationale Gemeinschaft als Ganzes: Im Nördlichen Dreieck Zentralamerikas führt die von organisierter Kriminalität ausgehende Gewalt – die Mordrate in der Region liegt sieben Mal höher als im Rest der Welt – sowohl zu starker Binnenvertreibung als auch zu grenzüberschreitender Flucht nach Mexiko und in die USA.¹⁶⁰

in: Tagesschau (online), 29.5.2021.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² UNHCR, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* [wie Fn. 7], Artikel 33 (2).

¹⁵³ Daniela Hunold/Jan Raudszus, »Gefährder«, Bonn: bpb, 13.1.2020 (Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen).

¹⁵⁴ Kwaku Arhin-Sam, *The Political Economy of Migration Governance in Nigeria*, Freiburg: ABI, 2019, S. 47; Franzisca Zanker u. a., *Challenges in EU-African Migration Cooperation: West African Perspectives on Forced Return*, Freiburg: ABI, Dezember 2019 (MEDAM Policy Brief 2019/5), S. 8.

¹⁵⁵ Mouthaan, »Unpacking Domestic Preferences in the Policy-receiving State« [wie Fn. 130], S. 8; Hintergrundgespräch mit Ressortvertreter/-vertreterin, November 2020.

¹⁵⁶ Werenfels, »Migrationsstrategie Marokko – Abschotter Algerien« [wie Fn. 120], S. 25.

¹⁵⁷ Markus Rudolf, *Organisierte Kriminalität als Fluchtursache. Lehren aus Lateinamerika*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), 23.9.2019 (BICC Policy Brief 7/2019), S. 1–3.

¹⁵⁸ Christian Ambrosius, *Deportations and the Roots of Gang Violence in Central America*, Berlin: Freie Universität, 17.6.2018 (Discussion Paper 2018/12), S. 18.

¹⁵⁹ Christian Ambrosius/David A. Leblang, »Exporting Murder: US Deportations and the Spread of Violence«, in: *International Studies Quarterly*, 64 (2020) 2, S. 316–328 (326).

¹⁶⁰ Vgl. Amelia Cheatham, »Central America's Turbulent Northern Triangle«, New York: Council on Foreign Relations, 2020 (Backgrounder); The Internal Displacement Monitoring

Letztlich wird bei der Rückführung von Straftätern und Gefährdern häufig mit zweierlei Maß gemessen: Auf der einen Seite ist die deutsche Regierung ebenso wie andere europäische Regierungen aus Gründen der inneren Sicherheit äußerst zurückhaltend, was beispielsweise die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger aus dem syrisch-kurdischen Internierungslager al-Haul anbelangt, die als IS-Anhängerinnen und -Anhänger gelten.¹⁶¹ Auf der anderen Seite unterbleibt eine offene Debatte über die Risiken einer Abschiebung islamistischer Extremisten und Straftäter aus Deutschland, die in ihren Herkunftsländern oft auf schwache Präventions- und Sicherheitssysteme sowie mangelnde alternative Einkommensquellen treffen, dafür aber an bestehende fundamentalistische Strukturen anknüpfen können.

Die von europäischen Staaten betriebene Priorisierung rückkehrpolitischer Ziele in der Interaktion mit Herkunfts- und Transitstaaten hat Implikationen für beide Seiten: Für die EU und ihre Mitgliedstaaten droht die Schwächung von Verhandlungsmacht und die Unterminierung eigener Werte, während die Regierungen der Drittstaaten mit Protesten aus der eigenen Bevölkerung, mit möglichen Unruhen und rückkehrbedingten Sicherheitsrisiken umgehen müssen. Die Fülle der hier zusammengetragenen empirischen Beispiele verdeutlicht, dass es sich dabei nicht um Einzelfälle, sondern um grundsätzliche Zielkonflikte handelt. Die sich hieraus ergebenden entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Kosten unterscheiden sich von Land zu Land, müssen im Einzelfall aber berücksichtigt und zur Zahl der jeweils betroffenen Ausreisepflichtigen ins Verhältnis gesetzt werden. In den letzten Jahren gingen europäische Regierungen und die EU häufig so vor, dass sie Verhandlungspartner mittels kurzfristiger Deals dazu bewogen, einmalig die Rückführung einer bestimmten Anzahl eigener Staatsbürgerinnen und -bürger zu akzeptieren. Ein solches Handeln wird weder dem außen- und entwicklungspolitischen Gestaltungsanspruch der EU und ihrer Mitgliedstaaten gerecht, noch fördert es den Aufbau eines längerfristigen gemeinsamen Problemverständ-

nisses oder bietet die Grundlage für eine stabile künftige Zusammenarbeit.

Centre/Norwegian Refugee Council, *GRID 2018. Global Report on Internal Displacement*, Genf, Mai 2018.

161 Guido Steinberg, *Der Lagerkomplex al-Haul in Syrien. Syrisch-kurdische Hafteinrichtungen als Rekrutierungspool für IS-Terroristen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020 (SWP-Aktuell 74/2020), S. 8.

Plädoyer für eine umfassende Kosten-Nutzen-Abwägung

Angesichts des als krisenhaft wahrgenommenen Anstiegs der Zuwanderungszahlen wurden die bereits bestehenden Bemühungen, die Ausreisepflicht abgelehnter Asylsuchender und irregulärer Migrantinnen und Migranten durchzusetzen, seit 2015 deutlich intensiviert. Ein Kernanliegen der EU-Mitgliedstaaten ist, Herkunfts- und Transitstaaten zu mehr Kooperation bei der Rückübernahme zu bewegen. Dies äußert sich unter anderem darin, dass rückkehrpolitische Ziele in Verhandlungen mit den jeweiligen Staaten Priorität erhalten und andere Politikbereiche als Hebel eingesetzt werden, um die gewünschte Zusammenarbeit zu erreichen. In der Folge ist auch die Aufmerksamkeit für die quantitativen Ergebnisse dieser Bemühungen gewachsen: Im deutschen Kontext ist der Verweis auf das Vollzugsdefizit bei Abschiebungen ein wiederkehrendes Motiv öffentlicher Debatten; auf EU-Ebene wurde die sogenannte Rückkehrquote zum Maßstab für den Erfolg oder Misserfolg europäischer Migrationspolitik erhoben.

Die bisherigen Ergebnisse sind ernüchternd: Ungeachtet der beträchtlichen finanziellen, personellen und politischen Ressourcen, die in die Rückkehrförderung investiert wurden, stagnieren die Rückkehrzahlen. Gleichzeitig verstetigt die Setzung quantitativer Ziele die politische Aufmerksamkeit und vergrößert die Angriffsfläche für rechtsextreme Parteien, die für das Scheitern von Rückkehrpolitik die Regierungen verantwortlich machen. Der hieraus resultierende fortwährende Handlungsdruck zeigt sich zum Beispiel darin, dass Rückkehrpolitik im aktuellen Kommissionsvorschlag für ein neues Migrations- und Asylpaket der EU eine zentrale Rolle einnimmt.

Obwohl die quantitativen Fortschritte bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht hinter den Erwartungen zurückbleiben, haben die rückkehrpolitischen Bemühungen der letzten Jahre erhebliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der EU und ihrer Mitglieder mit wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten sowie auf die Situation in diesen Ländern: Je nach Einzelfall

werden hierdurch entwicklungspolitische Zielsetzungen konterkariert, europäische Verhandlungsmacht in anderen Politikfeldern geschwächt oder sicherheitspolitische Risiken vor Ort verursacht. Diese negativen Folgewirkungen einer einseitigen Fokussierung auf Rückkehr sind anekdotisch bekannt, bleiben aber in der Ausgestaltung migrationspolitischer Prioritätensetzung bislang weitgehend unberücksichtigt.

Die Feststellung, dass Rückkehrpolitik einen normalen Teilbereich von Migrationspolitik bildet, ist richtig, sagt jedoch nichts aus über das Gewicht, das ihm beigemessen werden sollte. Daher stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der politischen und finanziellen Ressourcen, die im europäischen Kontext derzeit in die Bemühungen fließen, die Rückkehrzahlen zu erhöhen. Um sie zu beantworten, müssen innenpolitischer Nutzen und außen-, entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Kosten der Priorisierung von Rückkehr offen und transparent einander gegenübergestellt werden. Neben einer umfassenden Bestandsaufnahme der Ergebnisse informeller Rückführungsabkommen und Konditionalisierungsansätze gehört hierzu gleichermaßen eine unabhängige und systematische Evaluierung vorhandener AVRR-Angebote.¹⁶² Gerade entwicklungspolitischen Akteuren mangelt es bisher an empirisch fundierten Erkenntnissen, um das positive Potential und die Nachteile ihres rückkehrpolitischen Engagements gegeneinander abzuwägen – sowohl was kurz- und mittelfristige Reputationsrisiken als auch langfristigen Legitimitätsverlust betrifft.

Unabhängig vom Ergebnis dieser dringend erforderlichen Kosten-Nutzen-Abwägung kommen politische Entscheidungsträgerinnen und -träger um eine Erkenntnis nicht herum: Die Rückkehr aller ausreise-

¹⁶² Erlend Paasche, *Why Assisted Return Programmes Must Be Evaluated. Insights from the Project »Possibilities and Realities of Return Migration«*, Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2014 (PRIO Policy Brief 08/2014).

pflichtigen Personen in ihre Heimatländer ist unrealistisch, sowohl im deutschen als auch im europäischen Kontext. Um zu verhindern, dass sich eine große Gruppe von Menschen jahrelang in erheblicher Rechtsunsicherheit befindet – mit den bekannten schwerwiegenden Konsequenzen für die Betroffenen und für die Gesellschaft als Ganzes –, braucht es pragmatische Lösungsansätze. Mit welchen Mitteln kann die Gruppe der Ausreisepflichtigen langfristig reduziert werden? Welche Alternativen zu Rückkehr gibt es, wie lassen sich rückkehrpolitische Zielsetzungen um realistische Bleibeperspektiven für eine Teilgruppe der Betroffenen ergänzen?

Für die Beantwortung dieser Fragen ist im deutschen Kontext eine Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Konstrukt der Duldung ausschlaggebend. In der Literatur als »das Jein des Aufenthaltsrechts«¹⁶³ beschrieben, verwischt die Duldung die Grenzen zwischen rechtmäßigem und unrechtmäßigem Aufenthalt; ferner erschwert die inflationäre Verwendung des Titels eine klare und transparente Politik. Dies zeigt sich schon am Umgang mit den Zahlen: Während im deutschen AZR Geduldete zu der Gruppe der Ausreisepflichtigen gezählt werden, fließen sie auf europäischer Ebene nicht in die Statistik der Ausreisepflichtigen ein. Die erst 2018 eingeführte Ausbildungsuldung ist darauf angelegt, gut integrierten jungen Menschen einen Weg zu einem sicheren Aufenthalt zu eröffnen, und stellt damit faktisch eine Regularisierungsoption dar. Trotz dieser Perspektive werden die Betroffenen jahrelang der Gruppe der Ausreisepflichtigen zugerechnet, was zur Wahrnehmung eines gravierenden Umsetzungsdefizits bei Abschiebungen beiträgt.

Dies ist kontraproduktiv und verzerrt den politischen Diskurs. Die Regularisierung ausreisepflichtiger Personen, die bereits gut integriert sind oder deren Rückkehr mittelfristig unrealistisch ist, sollte kein Tabuthema sein, sondern als eine legitime politische Option unter anderen diskutiert werden. In diesem Sinne sind die Bemühungen um eine effektive Rückkehrpolitik untrennbar verbunden mit der Diskussion um eine Reform des Aufenthaltsrechts. Angesichts der noch drängenderen Herausforderungen im Bereich humanitärer Zugangswege ist dieses Thema in den vergangenen Jahren in den Hintergrund gerückt; gleichwohl ist es die zentrale Stellschraube für eine Befriedung der anhaltenden Kontroversen um Rück-

kehrpolitik: Die hohen und weiter steigenden Duldungszahlen zeigen, dass die 2015 verabschiedete stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung zu voraussetzungsvoll ist, um längerfristig in Deutschland lebenden Menschen einen Zugang zu einem regulären Aufenthaltstitel zu ermöglichen.¹⁶⁴

Auch in anderen Ländern könnten Regularisierungskampagnen, wie sie in den 1990er und 2000er Jahren in vielen EU-Mitgliedstaaten stattfanden, einen pragmatischen Ausweg bieten aus der sich verhärtenden Debatte um die Rückführung großer Gruppen langjährig ansässiger Drittstaatsangehöriger.¹⁶⁵ Eine weitere Option, um die Gruppe der Ausreisepflichtigen zu verkleinern, ist die Einführung eines sogenannten »Spurwechsels« im Asylverfahren. In Deutschland wird darunter die kontrovers diskutierte Option eines Wechsels von Asylverfahren in Arbeitsmigration gefasst, die aktuell nicht besteht. Perspektivisch kann der Ausbau zirkulärer Migrationsprogramme für geringqualifizierte Arbeitsmigranten und -migrantinnen, die die Möglichkeit einer wiederholten Ein- und Ausreise beinhalten, helfen, Wanderungsbewegungen in geregelte Bahnen zu lenken.

Die hier vorgestellten Optionen sind nicht neu, sondern altbekannte Elemente in der Debatte um die Ausgestaltung nationaler Migrations- und Asylpolitik. Wichtig im Kontext dieser Studie sind die Wechselwirkungen zwischen Zugangswegen, Aufenthaltsrecht und Rückkehrpolitik. Die Annahme, Rückkehr sei eine reine Frage der Rechtsdurchsetzung und damit ein primär »technisches« Feld, verkennt die politische Natur der Entscheidungen, die der so häufig beklagten Diskrepanz zwischen der Zahl der Ausreisepflichtigen und der Zahl der von staatlicher Seite herbeigeführten Ausreisen zugrunde liegen. Vor diesem Hintergrund und wegen der dargelegten externen Risiken und Nebenwirkungen einer Priorisierung von Rückkehr gilt es, rückkehrpolitische Entscheidungen als Bestandteil eines größeren Kontextes strategischer Innen- und Außenpolitik zu begreifen und entsprechend zu handeln.

¹⁶³ Rietig/Günnewig, *Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen* [wie Fn. 1], S. 15.

¹⁶⁴ Pro Asyl, »Die Bleiberechtsregelung läuft ins Leere: Nur wenige Geduldete profitieren«, Frankfurt a. M., 17.2.2017.

¹⁶⁵ Albert Kraler, »Regularization of Irregular Migrants and Social Policies: Comparative Perspectives«, in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17 (2019) 1, S. 94–113; ders., *Regularisation: A Misguided Option or Part and Parcel of a Comprehensive Policy Response to Irregular Migration?*, Februar 2009 (IMISCOE Working Paper Nr. 24).

Anhang

Datenbasis zu von Frontex durchgeführten Rückführungen

Es existiert keine öffentlich zugängliche Übersicht dazu, wie sich die Zahl der von Frontex durchgeführten Rückführungen bzw. (seit 2020) unterstützten Rückreisen entwickelt hat. Die in Grafik 5 (s. Seite 24f.) dargestellten Zahlen sind daher aus unterschiedlichen Quellen zusammengetragen. Nur für das Jahr 2006 war hier der Rückgriff auf eine Sekundärquelle erforderlich, alle anderen Zahlen konnten aus einzelnen Frontex-Berichten oder aus öffentlich zugänglichen EU-Dokumenten rekonstruiert werden. Der einzige mehrjährige Überblick stammt aus einem internen Frontex-Trainingsdokument von 2019 und deckt die Jahre 2006–2018 ab; allerdings gibt es hier einige Diskrepanzen zu den Zahlen aus anderen Quellen (leichte Abweichungen für die Jahre 2014 und 2015; signifikante Abweichungen für die Jahre 2017 und 2018). Im Falle solcher Diskrepanzen wurden jeweils die Zahlen aus anderen Publikationen wiedergegeben, weil die Autorinnen diese als vertrauenswürdiger einschätzen. Um größtmögliche Transparenz zu schaffen, werden hier alle für die Zusammenstellung der Frontex-Zahlen genutzten Quellen angeführt:

- **2006 (8)**: Mariana Gkliati, »Frontex Return Operations and their Human Rights Implications«, in: Ibrahim Soysüren / Mihaela Nedelcu (Hg.), *Deportation of Foreigners: EU Instruments, Nation-State Practices and Social Actors' Involvement*, Bern: Peter Lang Editions (im Erscheinen), S. 9.
- **2007 (428)**: Frontex/ECRet — European Centre for Returns, *Return Support to MS by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex)*, S. 22.
- **2008 (801) und 2009 (1.622)**: Frontex, *General Report 2009*, S. 18.
- **2010 (2.038)**: Frontex, *General Report 2011*, S. 51.
- **2011 (2.059), 2012 (2.110) und 2013 (2.152)**: Frontex, *General Report 2013*, S. 18.
- **2014 (2.271)**: Frontex, *General Report 2014*, S. 55.
- **2015 (3.565)**: Frontex, *General Report 2015*, S. 29.
- **2016 (10.698)**: Frontex, *Annual Activity Report 2016*, 21.6.2017, S. 9.
- **2017 (14.884)**: European Commission, »State of the Union 2018: A Fully Equipped European Border and Coast Guard — Questions and Answers«, 12.9.2018.
- **2018 (13.729)**: Frontex, *Risk Analysis for 2019*, S. 7.
- **2019 (15.850)**: Frontex, *2019 In Brief*, S. 5.
- **2020 (12.072)**: Frontex, *Consolidated Annual Activity Report 2020*, 12.5.2021, S. 57.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/
ABI	Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung (Freiburg)		Government Assisted Repatriation Programme
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds	SDGs	Sustainable Development Goals
AU	Afrikanische Union	SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
AVR	Assisted Voluntary Return	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration	USIP	United States Institute of Peace (Washington, D. C.)
AZR	Ausländerzentralregister		
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge		
BICC	Bonn International Center for Conversion		
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat		
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung		
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung		
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Berlin)		
DIIS	Danish Institute for International Studies (Kopenhagen)		
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte		
EC	European Commission		
ECDPM	The European Centre for Development Policy Management (Maastricht)		
ERIN	European Reintegration Network		
ERRIN	European Return and Reintegration Network		
ESI	European Stability Initiative		
EU	Europäische Union		
EURINT	European Integrated Return Management Initiative		
EURLO	European Return Liaison Officers Network		
EZ	Entwicklungszusammenarbeit		
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung		
FMU	Forced Migration Unit, University of Nottingham		
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache		
GAM	Gesamtansatz Migration		
GAMM	Gesamtansatz Migration und Mobilität		
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit		
GRID	Global Report on Internal Displacement		
IMISCOE	International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe (International Migration Research Network)		
IOM	Internationale Organisation für Migration		
ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)		
MAGYC	Migration Governance and Asylum Crises		
MEDAM	Mercator Dialogue on Asylum and Migration		
MoRR	Ministry of Refugees and Repatriations		
MPI	Migration Policy Institute (Washington, D. C.)		
MS	Member States		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NDICI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument		
PRIO	Peace Research Institute Oslo		

Literaturhinweise

Steffen Angenendt u. a.

Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung?

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020 (SWP-Aktuell 78/2020)

Nadine Biehler/Amrei Meier

Rückkehr und Reintegration. Rückkehrförderung zwischen innenpolitischen Ansprüchen und entwicklungspolitischen Grundsätzen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2019 (SWP-Aktuell 50/2019)

David Kipp u. a.

Negative Sanktionen und auswärtige EU-Migrationspolitik. »Less for less« führt nicht zum Ziel

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 54/2020)

Anne Koch u. a. (Hg.)

Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018)

